



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0700/25

Referencia: Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: *(i)* la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; *(ii)* los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y *(iii)* los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiocho (28) días del mes de agosto del año dos mil veinticinco (2025).

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: *(i)* la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; *(ii)* los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y *(iii)* los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidas Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en 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 de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas impugnadas

Las normas impugnadas en inconstitucionalidad, dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), establecen lo siguiente:

La Resolución núm. 039-13, que crea el mecanismo de inscripción y validación de la identidad de todos los usuarios de los servicios públicos de telefonía, y dicta medidas para el cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 11.2 y 31 del Reglamento General del Servicio Telefónico, aprobado mediante la resolución del consejo directivo núm. 110-12, dictada el once (11) de octubre del año dos mil trece (2013), dispone lo siguiente:

INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES
(INDOTEL)

RESOLUCIÓN No. 039-13

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUE CREA EL MECANISMO DE INSCRIPCIÓN Y VALIDACIÓN DE LA IDENTIDAD DE TODOS LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TELEFONÍA, Y DICTA MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 11.2 Y 31 DEL REGLAMENTO GENERAL DEL SERVICIO TELEFÓNICO, APROBADO MEDIANTE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO NO. 110-12.

El Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), por órgano de su Consejo Directivo, en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley General de Telecomunicaciones, No. 153-98, reunido válidamente, previa convocatoria, ha dictado la presente RESOLUCIÓN:

Con motivo del proceso de inscripción y validación de la identidad de todos los usuarios de los servicios de públicos de telefonía.

Antecedentes.-

1. La Ley General de Telecomunicaciones, No. 153-98 (en lo adelante “LGT”) constituye 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 crea al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), y dispone que sea este órgano quien vele por el fiel cumplimiento de la misma.

2. En tal virtud, conforme a la facultad reglamentaria que posee el INDOTEL, en fecha 9 de agosto de 2012 dictó la resolución No. 110-12,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contentiva del Reglamento General del Servicio Telefónico, el cual establece en su artículo 11 la obligación de comprobar la identidad de cualquier usuario que demande la prestación de servicio telefónico: Artículo 11.- Del acceso al servicio telefónico. [...] 11.2 Las prestadoras de servicios tendrán la obligación de requerir, registrar y comprobar los datos generales del solicitante que avalen su capacidad y calidad para contratar el servicio. En caso de que los datos suministrados por el usuario no sean ciertos, la prestadora deberá negar la contratación y acceso al servicio telefónico.

3. Es en esta disposición reglamentaria donde se apoya el INDOTEL para exigir a las prestadoras de servicios de telefonía, cumplir con el debido protocolo que garantice la autenticidad y legitimidad de las personas físicas o jurídicas que soliciten activaciones de líneas telefónicas. Sin embargo, ha sido de conocimiento del INDOTEL que existen casos en los cuales tanto las prestadoras de servicios de telefonía como sus representantes y distribuidores autorizados (dealers) activan líneas telefónicas sin comprobar los datos generales del solicitante y en algunos casos sin el previo consentimiento o conocimiento del solicitante, en franca inobservancia a lo establecido en el artículo 11.2 del Reglamento General del Servicio Telefónico y las cuales usualmente son utilizadas para fines delictivos.

4. Todo lo anterior, debe ser analizado dentro del contexto del plan de seguridad nacional puesto en marcha por el gobierno central y sobre todo teniendo en cuenta que el Sistema Nacional de Atención a Emergencias y Seguridad (9-1-1), creado por la Ley No. 140-13, de fecha 26 de septiembre de 2013, se apoya en el servicio telefónico para su operatividad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*EL CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO DOMINICANO DE LAS
TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), DESPUÉS DE HABER
ESTUDIADO Y DELIBERADO SOBRE EL CASO:*

CONSIDERANDO: Que el artículo 6 de la Ley General de Telecomunicaciones, No. 153-98, prescribe que: se prohíbe el uso de las telecomunicaciones contrario a las leyes o que tenga por objeto cometer delitos o entorpecer la acción de la justicia, lo que, en el caso de la especie, se traduce en una obligación del órgano regulador de las telecomunicaciones de tomar las medidas que sean necesarias a fin de que los equipos de telecomunicaciones no sean utilizados con el propósito de cometer delitos;

CONSIDERANDO: Que, la Ley a los fines de sus efectos, de sus reglamentos de aplicación y de la presente resolución establece las siguientes definiciones: Cliente: Usuario que ha celebrado un contrato de prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, con un concesionario de esos servicios; Usuarios: Consumidores de servicios y los proveedores de servicios. (El resaltado es nuestro).

CONSIDERANDO: Que, el Reglamento general del servicio telefónico distingue dos tipos de usuarios, definidos a continuación: Usuario: Persona física o jurídica que accede de forma eventual o continua, a un servicio telefónico en cualquier modalidad. Usuario titular: Persona física o jurídica que ha celebrado un contrato verbal o escrito de prestación de servicios públicos finales de telecomunicaciones, con una prestadora de dichos servicios.

CONSIDERANDO: Que el referido reglamento establece en su artículo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11 la obligación de las prestadoras de servicios de comprobar la identidad de cualquier usuario que demande la prestación de servicio telefónico;¹

CONSIDERANDO: Que en los últimos años, la República Dominicana ha experimentado un incremento notorio en la activación de teléfonos móviles, en los cuales tanto prestadoras de servicios de telefonía como sus representantes y distribuidores autorizados activan líneas telefónicas sin comprobar los datos generales del solicitante y en algunos casos sin el previo consentimiento o conocimiento del solicitante, en franca inobservancia a lo establecido en el artículo 11.2 del Reglamento General del Servicio Telefónico;²

CONSIDERANDO: Que el Reglamento General del Servicio Telefónico establece en su artículo 31 que es un deber de los usuarios de los servicios de telefonía: [...] a) Dar información veraz en el proceso de la solicitud; i) Suministrar la información requerida por la prestadora, siempre que la misma sea relevante para la contratación o prestación del servicio telefónico, así como de aquellas que demande el órgano regulador, los Cuerpos Colegiados del INDOTEL en la solución de controversias entre éstos y las prestadoras, o los órganos policiales o judiciales que sean fundamentales para el pleno ejercicio de sus funciones facultativas.

CONSIDERANDO: Que es importante señalar que en la actualidad, de

¹Esta disposición ha estado en vigencia desde el año 2007, en el artículo 10.2 del Reglamento de Servicio Telefónico aprobado por la Resolución No. 105-07 de fecha 12 de junio de 2007.

²Conforme datos obtenidos del Centro de Asistencia al Usuario de servicios de telecomunicaciones del INDOTEL la cantidad de casos y consultas recibidos en un año sobre activación de teléfonos móviles sin el consentimiento o sin la comprobación de la identidad del titular se han incrementado en aproximadamente 700% en los últimos 10 años, presentando una alta tendencia a aumento de no tomarse alguna medida correctiva.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la totalidad de los aparatos móviles activados, cerca del noventa por ciento (90%) corresponden a líneas Pre-Pagas, cuya modalidad de contratación, históricamente, a nivel nacional e internacional, ha sido objeto de omisiones en los procedimientos de activación teniendo como consecuencia fallas en la recopilación de los datos de identidad de los usuarios, lo que dificulta la materialización de la identificación del usuario titular de la misma;

CONSIDERANDO: Que al momento de llevar a cabo investigaciones sobre hechos asociados a un teléfono móvil, el Ministerio Público y los organismos de investigación e inteligencia del Estado obtienen información que les resulta inútil, ya que dichas líneas telefónicas no están asociadas a la información veraz sobre sus respectivos usuarios;

CONSIDERANDO: Que tomando en cuenta las razones expuestas en el cuerpo de la presente resolución, así como las conclusiones arribadas en las diversas reuniones sostenidas por el INDOTEL con el Ministerio Público y los organismos de investigación e inteligencia del Estado, se determinó la necesidad de poder identificar y validar la identidad de todos los usuarios de los servicios de públicos de telefonía móvil, para disponibilidad de los mismos en caso de necesidad de investigación de algún acto delictivo vinculado con el equipo que se trate;

CONSIDERANDO: Que, en ese sentido, la Ley No. 53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, define los Datos Relativos a los Usuarios de la siguiente forma: Toda información en forma de datos informáticos o de cualquiera otra forma, que posea un proveedor de servicios y que esté relacionada con los usuarios a dichos servicios, excluidos los datos sobre el tráfico o sobre el contenido, y que permita



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

determinar: [...] b) La identidad, la dirección postal o geográfica y el número de teléfono del usuario, así como cualquier otro número de acceso o información sobre facturación y pago que se encuentre disponible sobre la base de un contrato o de un acuerdo de prestación de servicios;

CONSIDERANDO: Que las prestadoras de servicios de telefonía deberán cumplir con el debido protocolo que garantice la autenticidad y legitimidad de las personas físicas y jurídicas que soliciten activaciones de líneas telefónicas;

CONSIDERANDO: Que, en seguimiento con esas obligaciones de carácter legal puestas a cargo de las prestadoras, en fecha 26 de septiembre de 2013 fue aprobada la Ley No. 140-13 del Sistema Nacional de Atención a Emergencias y Seguridad (9-1-1), que procura la implementación de un sistema coordinado para dar atención efectiva a incidentes de seguridad y emergencia con el apoyo de organismos e instituciones públicas y con la colaboración de las concesionarias responsables de brindar el servicio público telefónico. Para lograr la operatividad del sistema se requiere además adoptar los mecanismos colaterales necesarios para que se pueda garantizarse su efectivo funcionamiento;

CONSIDERANDO: Que, en ese sentido, la referida norma establece que un servicio de emergencias de atención efectiva debe estar estructurado entre otros factores, por la interoperabilidad de organismos asociados a la seguridad y salud pública, para de esta forma garantizar una atención efectiva y oportuna al usuario, quién valorará y verá mejoría en la calidad de vida que disfruta, en la medida en que cuente de manera



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

real con este servicio, para la preservación de su vida y sus bienes;

CONSIDERANDO: Que el sistema 9-1-1 funcionará como un servicio telefónico especial básico de emergencia e incluirá la posibilidad de identificación del usuario y su localización geográfica y para ello se hace imprescindible lograr la identificación del aparato que utilizará el usuario, relacionando esta información con la persona de su titular, evitando así que se reste efectividad a los mecanismos de seguridad que se implementarán con la plataforma del 9-1-1;

CONSIDERANDO: Que conforme lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley del Sistema Nacional de Atención a Emergencias y Seguridad (9-1-1); el mismo, coordinará sus labores entre otras instituciones con el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL); de cuyo Consejo también forma parte este órgano regulador conforme lo estipulado por el artículo 7 de la referida Ley;

CONSIDERANDO: Que el Ministerio de la Presidencia es de la opinión que una norma como la presente incluye los aspectos requeridos para la operatividad del sistema nacional de atención a emergencias y seguridad 9-1-1;

CONSIDERANDO: Que el artículo 77 literal c) de la LGT, establece como uno de los objetivos del órgano regulador defender y hacer efectivos los derechos de los clientes, usuarios y prestadores de los servicios de telecomunicaciones, dictando los reglamentos pertinentes, haciendo cumplir las obligaciones correspondientes a las partes y, en su caso, sancionando a quienes no las cumplan, de conformidad con las disposiciones contenidas en la ley y sus reglamentos;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO: Que haciendo uso de las facultades establecidas en el artículo 84 de la LGT, este Consejo Directivo deberá tomar cuantas decisiones sean necesarias para viabilizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley;

VISTA: La Ley General de Telecomunicaciones, No. 153-98, del 27 de mayo de 1998;

VISTA: La Ley No. 53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología;

VISTA: La Ley No. 140-13, del Sistema Nacional de Atención a Emergencias y Seguridad (9-1-1), del 26 de septiembre de 2013;

VISTA: La Resolución No. 110-12 contentiva del Reglamento General del Servicio Telefónico;

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

RESUELVE:

PRIMERO: OTORGAR un plazo de seis (6) meses, a partir de la publicación de la presente resolución, para que todos los usuarios titulares de teléfonos móviles pre-pagos validen ante sus correspondientes prestadores de servicios públicos de telefonía donde tienen líneas activas su identificación para las respectivas líneas telefónicas que tienen en vigencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 del Reglamento General del Servicio Telefónico, para que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dichos prestadores eliminen cualquier línea telefónica que no haya sido contratada por los usuarios y aparezcan registrados a nombre de ellos.

SEGUNDO: ORDENAR a todas las prestadoras de servicios públicos de telefonía pre-paga validar y confirmar la identidad de los usuarios con líneas activas, para lo cual dispondrán de un plazo de seis (6) meses, a contar desde la entrada en vigencia de la presente resolución.

PÁRRAFO: La identificación de los usuarios se efectuará mediante un documento acreditativo de identidad, haciéndose constar el nombre, apellidos y nacionalidad del solicitante, así como el número correspondiente al documento identificativo utilizado y la naturaleza o denominación de dicho documento. En el supuesto de personas jurídicas, la identificación se realizará aportando el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC), y se hará constar en la denominación social.

TERCERO: ORDENAR que transcurrido el aludido plazo de seis (6) meses, las prestadoras de servicios públicos de telefonía desactiven aquellas líneas telefónicas respecto de las que no se haya podido cumplir con la obligación de validación de inscripción dispuesta por la presente Resolución, sin perjuicio de la compensación que, en su caso, corresponda al titular de las mismas por el saldo pendiente de consumo.

CUARTO: DISPONER que las prestadoras de servicios públicos de telefonía habiliten mediante un portal permanente en Internet, la información relativa a las líneas telefónicas asociadas a su documento acreditativo de identidad de manera segura y respetando los principios de privacidad y confidencialidad, en un plazo no mayor de un (1) mes contado a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUINTO: ORDENAR a las prestadoras de servicios públicos de telefonía a colaborar con el INDOTEL en la difusión a todos sus usuarios de las disposiciones contenidas en la presente resolución.

SEXTO: DECLARAR que la presente resolución es de obligado e inmediato cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 de la Ley General de Telecomunicaciones, No. 153-98.

SEPTIMO: DISPONER que la presente Resolución sea publicada en un periódico de circulación nacional, en el Boletín Oficial del INDOTEL y en la página Web que esta institución mantiene en la red de Internet y se le notifique al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, (PRO CONSUMIDOR).

Los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, que aprueba las modificaciones al Reglamento General del Servicio Telefónico, dictada el nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012):

Artículo 11.- Del acceso al servicio telefónico.

(...)

11.2 Las prestadoras de servicios tendrán la obligación de requerir, registrar y comprobar los datos generales del solicitante que avalen su capacidad y calidad para contratar el servicio. En caso de que los datos suministrados por el usuario no sean ciertos, la prestadora deberá negar la contratación y acceso al servicio telefónico.

Artículo 31.- De los Deberes Generales de los usuarios frente a las prestadoras. La condición de usuario implica, frente a las prestadoras del servicio telefónico, el cumplimiento de los siguientes deberes y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obligaciones. a) Dar información veraz en el proceso de la solicitud. b) La utilización de aparatos y dispositivos destinados a conectarse a la red, a partir del punto de terminación de la misma, debidamente homologados; y obligándose a su desconexión en caso contrario y evitando daños, distorsiones e interferencias en la red de telefonía. c) El cumplimiento fiel de las obligaciones contenidas en el contrato de prestación del servicio telefónico, ajustándose a las normas que se establezcan para el debido uso de las instalaciones correspondientes. d) El pago de las facturas en las condiciones reglamentarias y contractuales previamente establecidas. e) La actuación de buena fe de cara a la prestadora. f) La comunicación de las irregularidades detectadas en el manejo y uso de las redes, instalaciones y servicios. g) Consentir las inspecciones y actuaciones de la prestadora y de su personal por razones del servicio. h) Hacer uso del servicio conforme a las condiciones establecidas y con el debido apego a la normativa vigente. i) Suministrar la información requerida por la prestadora, siempre que la misma sea relevante para la contratación o prestación del servicio telefónico, así como de aquéllas que demande el órgano regulador, los Cuerpos Colegiados del INDOTEL en la solución de controversias entre éstos y las prestadoras, o los órganos policiales o judiciales que sean fundamentales para el pleno ejercicio de sus funciones facultativas. j) Otras obligaciones que le sean establecidas o fijadas por los correspondientes instrumentos reglamentarios, ya sea directamente o en correlación a derechos reconocidos de las prestadoras, o en los correspondientes contratos o por órdenes o instrucciones del regulador en aplicación y cumplimiento de la normativa vigente en el desempeño de sus funciones y competencias, o así por órgano judicial o de seguridad competente.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, que aprueba la norma que regula la contratación y activación de los servicios públicos de telecomunicaciones, dictada el once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), modificada mediante la Resolución núm. 054-2023, del quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023):

10.1 Al momento de la contratación y previo a la activación de una tarjeta SIM para la prestación y el uso de los servicios de telefonía móvil, independientemente de la modalidad del plan contratado, la prestadora deberá registrar y validar la identificación de los usuarios. La tarjeta SIM permanecerá inactiva hasta tanto no sea validada efectivamente la identificación del usuario.

Párrafo: Es obligación de las prestadoras registrar datos adecuados, exactos y completos. (Modificado mediante la Resolución del Consejo Directivo núm. 054-2023).

10.2 La identificación del usuario titular del servicio de telefonía móvil se efectuará mediante un documento acreditativo de identidad (cédula de identidad, pasaporte, o carné de residencia), debiendo la prestadora conservar copia de dicho documento por el período de contratación del servicio de telecomunicaciones; haciéndose constar los siguientes datos:

- *Nombres*
- *Apellidos*
- *Nacionalidad*
- *Número de Cédula de identidad (a ser validada con el sistema de la Junta Central Electoral) de Carné de Residencia o de Pasaporte*

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Registro Nacional de Contribuyentes (RNC), en el supuesto de personas jurídicas, y se hará constar en la denominación social*
- *Dirección (calle, número, barrio o paraje, sector, municipio, provincia) en el caso de que la línea telefónica sea solicitada por un residente en la República Dominicana*
- *Firma, excepto para los servicios prepago*
- *IMEI vinculado al IMSI*
- *Número de teléfono asignado*
- *Otra información de contacto (opcional): Email, otros números de teléfono de contacto*

2. Breve descripción del caso

En el presente caso, la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) apoderó a este tribunal constitucional de una acción directa de inconstitucionalidad contra las normas anteriormente descritas, mediante escrito depositado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el quince (15) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

La acción anteriormente descrita fue comunicada, respectivamente, por el magistrado presidente del Tribunal Constitucional, Napoleón R. Estévez Lavandier, del veinte (20) de febrero de dos mil veinticuatro (2024), a las siguientes partes envueltas: (i) al presidente del Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), señor Nelson de Jesús Arroyo Perdomo, mediante el Oficio núm. PTC-AI-055-2024; y (ii) a la procuradora general de la República, magistrada Miriam Germán Brito, mediante el Oficio núm. PTC-AI-056-2024.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Infracciones constitucionales alegadas

El accionante alega que, por causa de las resoluciones impugnadas, se han transgredido disposiciones de rango constitucional por parte de la autoridad que dictó las normas, así como también se han vulnerado derechos fundamentales en favor de la población; como consecuencia, estima que se han conculcado los artículos 4, 40.15, 44.2, 50, 74.2, 110, 112 y 147 de la Constitución de la República, que disponen lo siguiente:

Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

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;

Artículo 44.- Derecho a la intimidad y el honor personal. Toda persona tiene derecho a la intimidad. Se garantiza el respeto y la no injerencia en la vida privada, familiar, el domicilio y la correspondencia del individuo. Se reconoce el derecho al honor, al buen nombre y a la propia

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

imagen. Toda autoridad o particular que los viole está obligado a resarcirlos o repararlos conforme a la ley. Por tanto: (...)

2) Toda persona tiene el derecho a acceder a la información y a los datos que sobre ella o sus bienes reposen en los registros oficiales o privados, así como conocer el destino y el uso que se haga de los mismos, con las limitaciones fijadas por la ley. El tratamiento de los datos e informaciones personales o sus bienes deberá hacerse respetando los principios de calidad, licitud, lealtad, seguridad y finalidad. Podrá solicitar ante la autoridad judicial competente la actualización, oposición al tratamiento, rectificación o destrucción de aquellas informaciones que afecten ilegítimamente sus derechos;

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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;

Artículo 110.- Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

Artículo 112.- Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

Artículo 147.- Finalidad de los servicios públicos. Los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo. Serán declarados por ley. En consecuencia: 1) El Estado garantiza el acceso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a servicios públicos de calidad, directamente o por delegación, mediante concesión, autorización, asociación en participación, transferencia de la propiedad accionaria u otra modalidad contractual, de conformidad con esta Constitución y la ley; 2) Los servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares, en las modalidades legales o contractuales, deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria; 3) 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.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

Como argumentos para justificar sus pretensiones, la accionante, Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC), expone en su acción directa de inconstitucionalidad los siguientes motivos:

a) Que el marco normativo directamente relacionado con las disposiciones impugnadas mediante la presente instancia, no se encuentra disposición alguna en la Ley de Telecomunicaciones que permita deducir que su emisión constituye una obligación nacida de un mandato de dicha legislación. Lo propio se puede inferir del hecho de que para imponer las obligaciones antedichas, el Consejo Directivo del INDOTEL se ancla en el artículo 6 de la Ley de Telecomunicaciones que dispone de manera genérica que se prohíbe el uso de las telecomunicaciones contrario a las leyes o que tenga por objeto cometer delitos o entorpecer la acción de la justicia como intento de justificación.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Igualmente, la Resolución 039-13 dispone como sustento legal en uno de los CONSIDERANDO de su página 2 que la Ley a los fines de sus efectos, de sus reglamentos de aplicación y de la presente resolución establece las siguientes definiciones: Cliente: Usuario que ha celebrado un contrato de prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, con un concesionario de esos servicios.

b) Que el principio de legalidad se encuentra establecido taxativamente en el artículo 4 de la Constitución dominicana que, luego de establecer el principio de separación e independencia de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones, dispone que las atribuciones de los encargados de los esos poderes son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes. En otras palabras, las únicas atribuciones cuyo ejercicio se encuentra constitucionalmente respaldado son aquellas que están conferidas o, directamente por la Constitución, o por las leyes. Por tanto, cuando un órgano de la administración, como en el caso que nos ocupa, asume atribuciones que no le han sido otorgadas, o, peor, que están reservadas expresamente a la ley, como es el caso que nos ocupa, se produce una vulneración al principio de legalidad que, a su vez, lastima la exigencia de predictibilidad y confianza que demanda la seguridad jurídica. Las normas atacadas son, por tanto, contrarias a los artículos 4 y 110 de nuestra Constitución.

c) Que el alcance reglamentario se encuentra supeditado a la habilitación legislativa. En ese sentido, no existe en la Ley de Telecomunicaciones referencia alguna que permita construir el argumento de la obligación de registro y validación de identidad de usuarios en todos los escenarios.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) Que en el núcleo del principio de la seguridad jurídica se encuentra el derecho -de todas las personas-, a tener asegurado el carácter previsible de los actos de los poderes públicos y a que los mismos tengan en la Constitución y en la ley el marco de delimitación de sus facultades y deberes. Ambas cuestiones son desconocidas por la Resolución número 039 del Consejo Directivo del INDOTEL, así como de los artículos 11.2 y 31 de la Resolución número 110-12 del mismo órgano.

e) Que el principio de seguridad jurídica, en los términos en que ha sido desarrollado por la jurisprudencia esta Alta Corte, es a la observancia de la delimitación constitucional de las facultades y deberes de los poderes públicos en la emisión de sus actos. El verbo transitivo delimitar remite a la acción de determinar o fijar con precisión los límites de algo 21. Y resulta que la Constitución ha determinado con suma precisión que: i) solo por ley se pueden regular los derechos fundamentales (artículo 74.2) y, ii) que las leyes que regulan tales derechos deben ser orgánicas (artículo 112). Esta precisa determinación de la autoridad competente, y del tipo de norma por la que se debe llevar a cabo la labor de regulación y, por tanto, de establecer restricciones al ejercicio de los derechos, ha sido cabalmente irrespetada por el Consejo Directivo del INDOTEL a través de las normas y disposiciones normativas atacadas mediante la presente acción constitucional.

f) Que ha sido el denominador común de las motivaciones de nuestro Tribunal Constitucional alrededor de la regulación y limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales la exigencia de que las mismas se deben producir respetando el principio de razonabilidad, y el caso



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

planteado por la presente ADI no es la excepción. Todos los bienes jurídicos que se encuentran en juego pueden ser en principio limitados y modulados por vía legislativa, siempre y cuando no se vulnere su contenido esencial y se respete el principio de razonabilidad. Aunque en la especie hemos concluido que el mero hecho de que la obligación contenida en las Resoluciones 039-13 y 070-19 no tienen como justificación un precepto legal, lo cual las convierte en inconstitucionales de pleno derecho, vale la pena analizar si en el hipotético caso que se encontrasen en una ley pasarían el filtro de la razonabilidad.

g) Que el fin buscado por la norma, como se ha visto más arriba, es la posibilidad eventual de poder identificar futuros implicados en crímenes o abusos del sistema de 9-1-1-125 (llamadas insolentes). Sin embargo, el mismo tiene una justificación débil, no solamente por el hecho de tener como matriz una norma de carácter reglamentario sino, además, porque el propio reglamento establece la obligación en el marco de los datos generales del solicitante que avalen su capacidad y calidad para contratar el servicio y siempre que la misma sea relevante para la contratación o prestación del servicio telefónico. Esto configura un primer elemento para considerar la norma como irrazonable, y es que ella vulnera el fundamento reglamentario sobre el cual pretende su propia justificación. En efecto, utilizando su propia premisa, la obligación no alcanzaría a aquellos usuarios cuya información no se necesita para fines de avalar capacidad y calidad contratar, como lo sería por ejemplo los usuarios de servicios bajo la modalidad pre-pago.

h) Que lo que debería ser el primer requisito para considerar una limitación a un derecho fundamental como razonable, que es su



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesidad. A los fines de las prestadoras, en los servicios prepago, no hay ninguna necesidad práctica de contar con datos personales de usuarios ya que: a) no existen facturas, ni cuentas por pagar ni por cobrar, por lo que no hay objeto en evaluar o conocer el historial crediticio del usuario; b) el servicio móvil prepago no requiere visita para instalar o reparar en el domicilio del usuario, por lo que no es necesario tener una dirección asociada a esos servicios. Esto nos coloca ante el hecho que para esos fines se está usando la relación contractual como un medio para cumplir con un fin totalmente divorciado del arreglo comercial.

i) Que desde el punto de vista de la finalidad de contribuir- mediante la indentificación de posibles actores criminales-, a la lucha contra la criminalidad y a favor de la seguridad del Estado, tampoco hay justificación. Esto así porque, en primer lugar, y como se verá más adelante: i) no existe evidencia empírica sobre la correlación entre la mejora de los indicadores de criminalidad, el fortalecimiento de la seguridad del Estado, y la obligación de registro y validación de datos personales y; ii) en segundo lugar y todavía más importante, los abundantes estudios nacionales e internacionales a que hemos tenido acceso, y que se comentan más abajo, coinciden enfáticamente en que dicho registro no contribuye al combate de la criminalidad. Por tanto, las pretendidas finalidades de las normas objeto de la presente acción no se ven satisfechas por el medio perseguido por la autoridad que las emitió.

j) Que el denominado Plan de Seguridad Democrática, que estuvo vigente hasta el 20 de mayo del 2013, se lanzó el programa de seguridad Vivir Tranquilos que incluía un presupuesto de RD\$ 1,200 millones y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que añadió el Sistema Nacional de Atención de Emergencias 911. Sobre los resultados de este último plan concluye el estudio bajo comentario de la siguiente manera: La falla de este último programa recae en la persistente actividad descoordinada de los órganos policiales y la no coordinación de las estadísticas estatales en materia de seguridad ciudadana, entre otros. Los elementos que implican una falla para los programas de seguridad ciudadana no son exclusivamente los que componen su estructura, al ser este un flagelo multidimensional y que supone una participación de toda la población (víctimas - victimarios), se debe contar con programas transversales que involucren sectores distintos al sistema policial, ej. Sector salud, educación, justicia, etc.

k) Que el indicado estudio cubre casi 7 años a partir de la implementación de las normas que originan la presente ADI, es necesario concluir que el registro y validación de datos personales, además de las serias interferencias con el ejercicio de una apreciable cantidad de derechos fundamentales y principios constitucionales, no han mostrado como resultado una mejoría en el combate a la criminalidad, cuestión esta que se presenta como un objetivo clave en su creación.

l) Que la obligación de registro de datos personales impuesta por las normas objeto de la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad son contrarias al principio de razonabilidad y, por tanto, a los artículos 40.15 (que lo consagra) y 74.2 de nuestra Constitución (que dispone su respeto por parte de las leyes que regulan el ejercicio de los derechos fundamentales). Esto así, en tanto no cumplen los requisitos exigidos la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, que tiene un amplio aval en la jurisprudencia comparada, tal y como se ha podido ver.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m) Que el artículo 50 antes citado en su parte capital, prevé que el derecho a dedicarse a la actividad económica de la preferencia de cada miembro de la comunidad se debe ejercer sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes. En otras palabras, el texto bajo análisis reitera una reserva de Ley específica en materia de libertad de empresa que, como se ha visto más arriba, resulta vulnerada por las normas objeto de la presente acción.

n) Que se limita el derecho fundamental a la libertad de empresa de las prestadoras de servicio, en tanto la obligación de validar cada usuario de los servicios de telecomunicaciones móviles, definidos en la Resolución 070-1939, bajo los lineamientos en ella enumerados, resulta de imposible cumplimiento para las empresas del sector, por existir una limitación en el documento que se puede utilizar para validar al usuario del servicio. No todos los documentos de identidad pueden ser validados, debido a que en el caso de los usuarios que se activan con pasaporte no hay una base de datos contra la cual producir tal validación. Además, de que se cierne sobre la espalda de una empresa privada, la obligación de verificar la validez de documentos de emisión oficial, lo cual en modo alguno puede ser de su responsabilidad, sino la del Estado.

o) Que no solamente impacta la esfera de las prestadoras de servicios de telecomunicaciones. También afecta los derechos de los usuarios de dichos servicios. La naturaleza propia de la obligación de registro y validación de datos personales vulnera necesariamente el derecho a la intimidad de los usuarios, así como el derecho a la autodeterminación informativa y protección de datos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

p) Que establecer la obligación, a todo el que desee, o necesite acceder a servicios de telecomunicaciones, de facilitar sus datos personales por defecto, para registro y validación, es contrario a los derechos fundamentales a la intimidad, a la autodeterminación informativa y a la protección de datos personales, todos ellos protegidos por el artículo 44, tanto en su parte capital como en su numeral 2.

5. Intervenciones oficiales

En el presente caso, intervinieron y emitieron su opinión el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) y la Procuraduría General de la República, mediante sus respectivos escritos:

A. El Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) argumenta lo siguiente:

a) Que la potestad que tiene el Estado de regular las actividades económicas está sustentada en el artículo 50.2 de la Constitución; y de manera particular, para regular los servicios públicos en el antes citado artículo 147. Dicha función de regulación del mercado de las telecomunicaciones está desarrollada principalmente en la Ley 153-98 y sus reglamentos, la cual dentro de sus objetivos de interés público y social, definidos en el artículo 3 de dicha norma legal contempla asegurar el ejercicio, por parte del Estado, de su función de regulación y fiscalización de las modalidades de prestación, dentro de los límites de esta ley, de modo imparcial, mediante la creación de un órgano regulador de las telecomunicaciones independiente y eficaz.

b) Que dicha función y su aplicación está a cargo del INDOTEL,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

órgano regulador del sector de las telecomunicaciones, con carácter de entidad estatal descentralizada, el cual, conforme el artículo 77 de la indicada Ley, tiene, entre otros, el objetivo de Defender y hacer efectivos los derechos de los clientes, usuarios y prestadores de dichos servicios, dictando los reglamentos pertinentes, haciendo cumplir las obligaciones correspondientes a las partes y, en su caso, sancionando a quienes no las cumplan, de conformidad con las disposiciones contenidas en la presente ley y sus reglamentos.

c) Que la Ley 153-98, en su artículo 78, con el interés de garantizar y viabilizar el cumplimiento de los objetivos encomendados al órgano regulador, establece dentro de las funciones a cargo del INDOTEL la de Elaborar reglamentos de alcance general y dictar normas de alcance particular, dentro de las pautas de la presente ley. Asimismo, en su artículo 101.1 establece de manera expresa que: El órgano regulador dictará un Reglamento General del Servicio Telefónico que regule las relaciones entre los concesionarios de ese servicio y sus clientes y usuarios, garantizando sus derechos y estableciendo sus obligaciones.

d) Que la Ley de Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, núm. 53-07, adoptada considerando que la Ley núm. 153-98, estatuye la obligación de respetar la inviolabilidad de las telecomunicaciones y prohíbe el uso de las telecomunicaciones contrario a las leyes o que tenga por objeto cometer delitos o entorpecer la acción de la justicia, y frente al hecho incuestionable de que las tecnologías de la información y de la comunicación han experimentado un desarrollo impresionante, brindando un nuevo soporte para la comisión de delitos tradicionales y creando nuevas modalidades de infracciones y hechos no incriminados, que afectan los intereses patrimoniales y extrapatrimoniales de las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

personas físicas y morales, así como del Estado y las instituciones que lo representan, establece en su artículo 54.

e) Que el ámbito de la antes referida Ley 53-07, la información de los datos relativos a un usuario consiste en toda información en forma de datos informáticos o de cualquiera otra forma, que posea un proveedor de servicios y que esté relacionada con los usuarios a dichos servicios, excluidos los datos sobre el tráfico o sobre el contenido, y que permita determinar: a) El tipo de servicio de comunicaciones utilizado, las disposiciones técnicas adoptadas al respecto y el período de servicio; b) La identidad, la dirección postal o geográfica y el número de teléfono del usuario, así como cualquier otro número de acceso o información sobre facturación y pago que se encuentre disponible sobre la base de un contrato o de un acuerdo de prestación de servicios. En ese orden, la indicada ley establece con cargo al INDOTEL la adopción de un reglamento para el procedimiento de obtención y preservación de datos e informaciones por parte de los proveedores de servicios [...].

f) Que contrario a lo que argumenta la accionante de que no existe ninguna referencia legal que permita construir el argumento de la obligación de registro y validación de identidad de usuarios en todos los escenarios, lo cierto es que, por un lado la Ley num.153-98 prohíbe el uso indebido de las telecomunicaciones y ordena al INDOTEL a establecer la regulación que aplique en la relación entre prestadores de servicios y usuarios en la provisión del servicio de telefonía y a establecer sus derechos y obligaciones; y por otro, de manera más precisa, la Ley 53-07 establece la facultad del Ministerio Público para, previo el cumplimiento de las formalidades dispuestas en el Código Procesal Penal, poder requerir a los proveedores de servicios el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suministro de datos relativos a usuarios de servicios de telecomunicaciones.

g) Que con fundamento en las disposiciones anteriormente citadas, y considerando el incremento notorio experimentado en la República Dominicana en la activación de teléfonos móviles por parte de prestadoras de servicios de telefonía como de sus representantes y distribuidores autorizados, sin comprobar los datos generales del solicitante y en algunos casos sin el previo consentimiento o conocimiento del titular a nombre de quien se activa el servicio de telefonía móvil, en franca inobservancia de las disposiciones sobre el deber de validación de la identidad de los usuarios, contenida en precitado el Reglamento General del Servicio Telefónico, el INDOTEL dictó las resoluciones números 039-13 y 070-19, las cuales también son objeto de la acción que nos ocupa, mediante las cuales, por un lado, crea un Mecanismo de Inscripción y Validación de la Identidad de todos los usuarios de los Servicios de Telefonía para el cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 11.2 y 31 del Reglamento General del Servicio Telefónico, y por otro lado, se establece el marco regulatorio sobre protección de los derechos de los usuarios que se aplicará en la contratación y prestación de todos los servicios públicos de telecomunicaciones ofrecidos en el territorio nacional, en particular los servicios de telefonía móvil, en un esfuerzo de trabajo conjunto desarrollado en coordinación con las instituciones del Estado encargadas de velar por la seguridad nacional.

h) Que es preciso destacar que ninguna de ellas establece obligaciones superiores que aquellas establecidas de antemano por la Ley núm. 153-98 General de Telecomunicaciones, la Ley 53-07 sobre



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, por la Ley de Protección de Datos Personales núm. 172-13 y demás legislaciones que rigen la materia, por lo que el INDOTEL al no haber excedido sus facultades regulatorias y reglamentarias, sino más bien desarrolla las condiciones y procedimiento a tomar en cuenta para el ejercicio del derecho de acceso a servicios de telecomunicaciones, tampoco ha vulnerado el principio de legalidad con la adopción de los citados reglamentos, como mal establece la accionante.

i) Que podemos afirmar, que contrario a lo que ha argumentado la accionante, el INDOTEL tiene potestad para regular el acceso, los derechos y obligaciones aplicables en la prestación del servicio telefónico por la vía reglamentaria, sin la necesidad que intervenga una ley al respecto, conforme las disposiciones y atribuciones establecidas en el artículo 147 de la Constitución dominicana; los artículos 3, 6, 76, 77, 78 y 101 de la Ley núm. 153-98; y los artículos 4, 54 y 56 de la Ley 53-07.

j) Que la obligación de registro y validación de los datos de los usuarios de servicios contenida en las normas impugnadas, no tiene un fin comercial, sino más bien establecer un mecanismo de identificación y validación de los usuarios de servicios de telecomunicaciones, y de manera especial, a los titulares de servicios móviles pre-pago, atendiendo a una necesidad de la sociedad que es razonable y que, por ello, debe regularse, puesto que, además de la garantía de acceso universal a los servicios de telecomunicaciones, corresponde también al Estado proteger y vigilar las actividades de interés público, como lo es la telefonía móvil, cuya notable expansión se ha visto opacada por la proliferación de maniobras delictivas que, mediante la utilización de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dichos servicios, ponen en riesgo la seguridad de los ciudadanos.

k) Que el INDOTEL, dentro del marco competencial que le es propio, también tiene el deber de promover e implementar acciones que impidan un uso indebido de las telecomunicaciones o que tengan por objeto cometer delitos o entorpecer la acción de la justicia, tal como lo establece de manera expresa el artículo 6 de la Ley núm. 153-98, General de las Telecomunicaciones.

l) Que se verifica que las medidas contenidas en las resoluciones 039-13 y 070-19 impugnadas procuran cumplir con dicho mandato legal y coadyuvar en la prevención del delito y en la eficacia del sistema penal, mediante la posibilidad de determinación de las identidades de los presuntos responsables de conductas ilícitas soportadas y/o realizadas a través del uso de la telefonía celular.

m) Que en lo que respecta al test de razonabilidad, la accionante fundamenta su posición en un solo aspecto, el de la proporcionalidad de la medida, y en ese sentido, a partir de la referencia a casos de otras jurisdicciones, y a análisis locales que nada tienen que ver con la evaluación del impacto de las medidas contenidas en las resoluciones 039-13 y 070-19, concluye indicando que el registro y validación de datos personales, además de las serias interferencias con el ejercicio de una apreciable cantidad de derechos fundamentales, los cuales recalcamos no han sido debidamente descritos por la accionante, no han mostrado como resultado una mejoría en el combate a la criminalidad, lo cual se presenta como un objetivo clave en su creación.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n) *Que las disposiciones impugnadas fueron dictadas en consonancia con la Constitución, en cumplimiento del mandato expreso de la Ley núm. 153-98 y en observancia de los requisitos formales exigidos para su adopción, y que por mediación de las mismas se busca ordenar y regular el proceso de contratación y prestación de los servicios de telefonía móvil en el marco de las relaciones entre los concesionarios y sus clientes y usuarios, por lo que el medio utilizado era apropiado para la consecución del objetivo procurado.*

o) *Que en relativo a la necesaria relación medio-fin, ese honorable tribunal puede comprobar que el medio utilizado, es decir los reglamentos impugnados mediante la presente acción, específicamente los artículos 11.2 y 31 del Reglamento General de Servicio Telefónico, aprobado mediante la Resolución núm. 102-12; y los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19 que aprueba la norma de contratación y activación de servicios públicos de telecomunicaciones, son propicios y oportunos para lograr el fin u objetivo procurado por el Estado, que es contar en el ordenamiento jurídico con un mecanismo de control sobre la debida identificación y legitimidad de las personas físicas o jurídicas que contraten los servicios de telefonía móvil, a los fines de prevenir la activación de líneas telefónicas sin el debido consentimiento de la persona a nombre de la cual se pretende activar el servicio; y contribuir en la lucha de prácticas fraudulentas en contra de los usuarios y las prestadoras de servicios, así como de actos delictivos vinculados a equipos de telecomunicaciones.*

p) *Que es importante esclarecer que el hecho de que se exija la identificación y validación de la identidad de los usuarios que contraten los servicios de telefonía, ya sea en la modalidad pre-pago o post-pago,*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de ninguna manera vulnera el derecho de los individuos a expresarse de manera anónima como mal argumenta la accionante, puesto que los registros que deben llevar las prestadoras de servicios de telefonía móvil no son públicos y el tratamiento y resguardo de dicha información debe cumplir con los requisitos y garantías adecuadas establecidas en la Ley de Protección de Datos Personales, conforme lo dispone de manera expresa el artículo 29 del Reglamento de Servicios Telefónicos y el artículo 10 de la Norma de contratación y activación de servicios públicos de telecomunicaciones.

q) Que se puede concluir que las disposiciones normativas impugnadas no son irrazonables ni desproporcionadas como alega la accionante, por lo que en ninguna forma vulneran el contenido del artículo 40.15 de la Constitución, pues dichos textos disponen algo justo y útil para la comunidad que lo constituye el interés de ordenar y regular el proceso de contratación y prestación de los servicios de telefonía móvil en el marco de las relaciones entre los concesionarios y sus clientes y usuarios, y de esta manera satisfacer un interés social consistente en garantizar la debida identificación y legitimidad de las personas físicas o jurídicas que contraten los servicios de telefonía móvil y contribuir en la lucha contra prácticas fraudulentas en contra de los usuarios y las prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, así como de actos delictivos vinculados con equipos móviles de telecomunicaciones.

r) Que las obligaciones que imponen las normas impugnadas no constituyen de ninguna manera una limitación o restricción al ejercicio a la libertad de empresa, ni impiden ni restringen a las empresas que conforman COMTEC a dedicarse a la actividad económica que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desarrollan y para la cual se encuentran habilitadas por este órgano regulador, sino más bien procuran ordenar el ejercicio de su actividad en virtud de las prerrogativas y facultades otorgadas por la Constitución y las leyes al INDOTEL, desarrolladas en parte anterior del presente escrito; y, en segundo lugar, como hemos explicado previamente la adopción de las normas impugnadas ha sido realizada en consonancia con la Constitución, en cumplimiento del mandato expreso de la Ley núm. 153-98 y en observancia de los requisitos formales exigidos para su adopción.

s) Que 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.

t) Que contrario a lo que establece la accionante de que la obligación de validar cada usuario resulta de imposible cumplimiento para las empresas del sector, lo cierto es que las prestadoras sí tienen la facultad legal y la posibilidad material de validar, comprobar o demostrar que el usuario es quien dice ser al momento de contratar un servicio. Muy bien lo hacen al momento de activar una línea postpago a un usuario donde aparte de validar su cédula o pasaporte, revisan hasta su historial crediticio para ver si aplica para el plan seleccionado por el mismo. Además, es interés de este organismo regulador de las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

telecomunicaciones que para la activación de un servicio público de telecomunicaciones en la República Dominicana, lo que se requiere es la presentación por parte de la persona interesada (posterior validación por parte del prestador de servicios) de un documento de identificación personal y el rango de este articulado es bastante amplio porque abarca cédula de identidad, pasaporte o carné de residencia.

u) Que las normas impugnadas obedecen a objetivos de interés público y social, y han sido adoptadas conforme prácticas comunes en más del 80% de los países, debiendo destacarse que nuestro país forma parte del grupo de países que posee un marco regulatorio que promueve la protección de datos personales y, de manera particular, las normas que promueven el registro de usuarios de servicios de telecomunicaciones, han sido adoptadas buscando el imprescindible equilibrio con el respeto de los derechos relativos a la privacidad y la intimidad, y por ello contemplan el cumplimiento de los requisitos y garantías adecuadas para la protección de los datos personales registrados.

B. La Procuraduría General de la República expone lo siguiente:

a) Que con el auge de la tecnología se han incrementado las formas y los modos de la comisión de hechos delictivos con la utilización de medios tecnológicos, por lo que podemos observar que el legislador ha tipificado diversas conductas como delitos, los cuales se facilitan de los medios tecnológicos para su materialización. Para poner algunos ejemplos podemos ver la comisión de interceptación e intervención de datos o señales, daño o alteración de datos, sabotaje, atentado contra la vida de la persona, robo mediante la utilización de alta tecnología,

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obtención ilícita de fondos, transferencias electrónicas de fondos, estafa, chantaje, robo de identidad, difamación, atentado sexual, entre otros tipos penales, los cuales tienen consecuencias jurídicas penales y civiles.

b) Que el hecho de que el INDOTEL regule la obtención de un servicio telefónico requiriendo la identificación de la persona, afecta directamente los derechos fundamentales de las personas que para adquirir el servicio telefónico proporcionan sus datos personales. La Procuraduría General de la República considera que es totalmente lo contrario, ya que al identificarse las personas que adquieren dichos servicios, ya sea con sus cédula, pasaporte, o cualquier otro mecanismo de identificación personal, esto procura que al momento de la comisión de un ilícito penal perpetrado con la utilización de los medios tecnológicos, los mecanismos de persecución e investigación del Estado puedan identificar e investigar con mayor efectividad aquellas personas que han cometido un ilícito penal y que por tanto hayan vulnerado derechos fundamentales de los ciudadanos o bienes jurídicos debidamente tutelados por el Estado.

c) Que contrario a producir una violación a derechos fundamentales, el INDOTEL procura la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos al crear mecanismos administrativos que permitan identificar adecuada y eficazmente aquellas personas que cometen hechos delictivos por medio de la utilización de la tecnología.

d) Que la accionante ha distorsionado el alcance que tiene la resoluciones emitidas por el INDOTEL y que en consecuencia son objeto de control de constitucionalidad, esto en razón de que el INDOTEL, como bien indica la ley general de telecomunicaciones tiene facultad



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reglamentaria para el desarrollo de la disposiciones normativas que establece la Constitución, como es dicha ley general, por lo que las resoluciones no regulan directamente derechos fundamentales, sino más bien, lo que hace es insertar un mecanismo idóneo para la identificación de los usuarios que van a adquirir un número telefónico a través de una tarjeta SIM.

e) Que es irracional pretender que la exigencia de la identidad del usuario para adquirir un número telefónico es vulnerar su derecho a la intimidad, obviamente y al contrario, lo que esto permite es identificar al usuario que va a adquirir el servicio telefónico con una de las empresas reguladas a tales fines.

f) Que la Procuraduría General de la República entiende que 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 a la Ley número 153-98 y con ello al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), entidad descentralizada con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica, conforme lo establece el artículo 76 de dicha ley.

6. Prueba documental

En el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad constan depositados los siguientes documentos:

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Resolución núm. 039-13, que crea el mecanismo de inscripción y validación de la identidad de todos los usuarios de los servicios públicos de telefonía, y dicta medidas para el cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 11.2 y 31 del Reglamento General del Servicio Telefónico, aprobado mediante la resolución del consejo directivo no. 110-12, dictada el once (11) de octubre del año dos mil trece (2013) por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).
2. Resolución núm. 110-12, que aprueba las modificaciones al Reglamento General del Servicio Telefónico, dictada el nueve (9) de agosto del dos mil doce (2012) por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).
3. Resolución núm. 070-19, que aprueba la norma que regula la contratación y activación de los servicios públicos de telecomunicaciones, dictada el once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), modificado mediante la Resolución 054-2023, del quince (15) de junio del año dos mil veintitrés (2023).

7. Celebración de audiencia pública

El Tribunal Constitucional, 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 de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintiuno (21) de junio de dos mil veinticuatro (2024), quedando el expediente en estado de fallo.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen 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 de dos mil once (2011).

La propia carta magna dispone, en su artículo 185.1, que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias 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 interés legítimo y jurídicamente protegido.

9. Legitimación activa o calidad de la parte accionante

a. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone: *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 de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.* De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece: *La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera*

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

b. En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este tribunal constitucional es de criterio que:

(...) 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 dominicana. 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. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

[Véase Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre]

c. Estamos ante el segundo supuesto al ser la accionante una persona jurídica, por tanto, debe tratarse de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal, así como también probar una relación entre su objeto y la aplicación de la norma atacada o, en su defecto, ser titular de un derecho subjetivo relacionado a dicha norma. Este tribunal constitucional considera que

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que ostentan personería jurídica y capacidad procesal como asociación mixta con Registro Nacional de Incorporación (RNI) núm. 16523/2020, Registro de Incorporación (RI) núm. 16555/1/2020 y número de Resolución (NR) 0014/08/2020 como asociación sin fines de lucro en cumplimiento de la Ley núm. 122-05, sobre regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro en la República Dominicana.

d. En cuanto al segundo aspecto, relativo a la existencia de una relación entre su objeto y la aplicación de la norma, debemos decir que la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) indica que los efectos jurídicos de la norma atacada afectan a sus asociados y que, por tanto, ostenta dicha legitimación.

e. Sobre este aspecto, este tribunal considera que la accionante se encuentra acreditada para interponer la presente acción de inconstitucionalidad al estar vinculada —como objetivo principal en sus estatutos— a impulsar el desarrollo de las telecomunicaciones en la República Dominicana dentro de los cuales se pueden encontrar —precisamente— los asociados de esta entidad y, además, porque se vincula a alegadas violaciones los derechos de sus miembros en los aspectos de libertad de empresa y legalidad que le imputan a las normas cuestionadas mediante la presente acción de inconstitucionalidad.

10. Punto previo

a. Antes de abordar el caso que nos ocupa, resulta preciso que nos refiramos a la modificación de los artículos 10.1 y 10.2 Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) —objeto de la presente

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad— mediante la Resolución núm. 054-2023, del quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023), dictada por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).

b. En este sentido, este tribunal considera que, aunque la norma fue modificada, resulta pertinente conocer las imputaciones realizadas en su contra mediante la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, en la medida en que esta mantiene el objeto de la controversia y, por tanto, debe ser analizada la inconstitucionalidad a la que ha sido sometida.

11. Sobre la acción de inconstitucionalidad

a. En el presente caso, la parte accionante solicita que la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; así como los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012) y los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), modificada mediante la Resolución 054-2023, del quince (15) de junio del año dos mil veintitrés (2023), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), sean declaradas contrarias a la Constitución de la República, por considerar que las mismas violan el principio de legalidad, el de seguridad jurídica, razonabilidad, libertad de empresa e intimidad. En los párrafos que siguen analizaremos los argumentos invocados para justificar las referidas infracciones inconstitucionales.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.1. Sobre la alegada vulneración al principio de legalidad y al principio de seguridad jurídica

- a. En primer lugar, este tribunal constitucional quiere indicar que responderá los alegatos de violación al principio de legalidad y de seguridad jurídica de forma conjunta por su estrecha vinculación.
- b. En este sentido, resulta que la parte accionante indica —en relación con las alegadas vulneraciones— lo siguiente:

El principio de legalidad se encuentra establecido taxativamente en el artículo 4 de la Constitución dominicana que, luego de establecer el principio de separación e independencia de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones, dispone que las atribuciones de los encargados de los esos poderes son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes. En otras palabras, las únicas atribuciones cuyo ejercicio se encuentra constitucionalmente respaldado son aquellas que están conferidas o, directamente por la Constitución, o por las leyes. Por tanto, cuando un órgano de la administración, como en el caso que nos ocupa, asume atribuciones que no le han sido otorgadas, o, peor, que están reservadas expresamente a la ley, como es el caso que nos ocupa, se produce una vulneración al principio de legalidad que, a su vez, lastima la exigencia de predictibilidad y confianza que demanda la seguridad jurídica. Las normas atacadas son, por tanto, contrarias a los artículos 4 y 110 de nuestra Constitución.

(...) en el núcleo del principio de la seguridad jurídica se encuentra el derecho -de todas las personas-, a tener asegurado el carácter previsible de los actos de los poderes públicos y a que los mismos tengan en la Constitución y en la ley el marco de delimitación de sus



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultades y deberes. Ambas cuestiones son desconocidas por la Resolución número 039 del Consejo Directivo del INDOTEL, así como de los artículos 11.2 y 31 de la Resolución número 110-12 del mismo órgano.

c. Sobre la referida acción de inconstitucionalidad, el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL) expuso en su escrito de defensa lo siguiente:

Es preciso destacar que ninguna de ellas establece obligaciones superiores que aquellas establecidas de antemano por la Ley núm. 153-98 General de Telecomunicaciones, la Ley 53-07 sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, por la Ley de Protección de Datos Personales núm. 172-13 y demás legislaciones que rigen la materia, por lo que el INDOTEL al no haber excedido sus facultades regulatorias y reglamentarias, sino más bien desarrolla las condiciones y procedimiento a tomar en cuenta para el ejercicio del derecho de acceso a servicios de telecomunicaciones, tampoco ha vulnerado el principio de legalidad con la adopción de los citados reglamentos, como mal establece la accionante».

(...) podemos afirmar, que contrario a lo que ha argumentado la accionante, el INDOTEL tiene potestad para regular el acceso, los derechos y obligaciones aplicables en la prestación del servicio telefónico por la vía reglamentaria, sin la necesidad que intervenga una ley al respecto, conforme las disposiciones y atribuciones establecidas en el artículo 147 de la Constitución dominicana; los artículos 3, 6, 76, 77, 78 y 101 de la Ley núm. 153-98; y los artículos 4, 54 y 56 de la Ley 53-07.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. Por su parte, la Procuraduría General de la República indicó lo siguiente:

(...) la accionante ha distorsionado el alcance que tiene la resoluciones emitidas por el INDOTEL y que en consecuencia son objeto de control de constitucionalidad, esto en razón de que el INDOTEL, como bien indica la ley general de telecomunicaciones tiene facultad reglamentaria para el desarrollo de la disposiciones normativas que establece la Constitución, como es dicha ley general, por lo que las resoluciones no regulan directamente derechos fundamentales, sino más bien, lo que hace es insertar un mecanismo idóneo para la identificación de los usuarios que van adquirir un número telefónico a través de una tarjeta SIM.

La Procuraduría General de la República entiende que 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 a la Ley número 153-98 y con ello al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), entidad descentralizada con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica, conforme lo establece el artículo 76 de dicha ley.

e. Como se observa, la parte accionante indica que el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL), al dictar las resoluciones objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, incurrió en violación al principio de legalidad y al de seguridad jurídica consagrados en nuestra carta magna.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. El principio de legalidad se encuentra establecido en el artículo 40.15 de la Constitución, el cual establece que «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: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica».

g. Debemos destacar que este tribunal constitucional ha indicado que:

el principio de legalidad se ha apoyado no sólo en la concepción tradicional de la supremacía de la ley, sino, además, en el principio de la seguridad jurídica; en tal sentido, no existe seguridad jurídica si la autoridad no está subordinada a la regla de derecho, tal y como dispone el referido Art. 138.2 de la Constitución.³

h. Igualmente,

el principio de legalidad es uno de los principios pilares del estado constitucional de derecho, de la seguridad jurídica, del cual no están exentos los poderes públicos, y que su finalidad es que las personas tengan, de antemano, conocimiento de cómo deben conducirse, qué pueden o no hacer, cuál será la consecuencia de su acción u omisión y a qué se van a enfrentar en caso de no actuar conforme a un determinado precepto legal, pues la ley, al acordar una pena, tiene como propósito evitar lesiones de derecho, por acogerse la amenaza que entraña el anunciado castigo.⁴

³ Sentencia TC/0032/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012).

⁴ Sentencia TC/0667/16, del catorce (14) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. En este sentido, se hace necesario la evaluación de las facultades o potestades que la Constitución y las leyes pone en manos de los involucrados —en relación con el tema de las telecomunicaciones—, con la finalidad de determinar si el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) se extralimitó o invadió esferas salvaguardadas u otorgadas a otro órgano del Estado. Esto así, porque son nulos los actos de autoridad usurpada, tal y como lo ha expuesto este tribunal constitucional, en los términos siguientes:

12.2.6. El Tribunal recuerda que en virtud de lo establecido en el artículo 73 constitucional, son nulos de pleno de derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión o requisición de fuerza armada. Sin lugar a dudas, este artículo es consecuencia del principio de separación de los poderes del Estado, que busca someter la actuación de los mismos a los principios, normas y valores de la Constitución y las leyes, garantizando así la preservación del Estado de derecho frente a cualquier tentativa de lesionarlo o desconocerlo. (Sentencia TC/0205/20 del catorce (14) de agosto)

j. En dicha Sentencia TC/0032/12 el Tribunal Constitucional también afirmó que:

7.3 Esta subordinación del reglamento a la ley se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en ella. Por tanto, el reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*su conformidad con la ley. El reglamento es la ley en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta.*⁵

k. Cabe destacar que este tribunal expuso en la Sentencia TC/0601/18:

*12.9. Por otra parte, **debemos puntualizar que el principio de seguridad jurídica en lo concerniente a la subordinación que deben tener los reglamentos en relación con la ley de donde dimanar, se ve violentado por la norma impugnada en inconstitucionalidad, en razón de que su contenido va en contraposición del régimen regulatorio de las concesiones de explotación minera que ha sido establecido en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de mil novecientos setenta y uno (1971), y reglamentada por el presidente de la República mediante el Decreto núm. 207-98, emitido el tres (3) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998) para la aplicación de la Ley núm. 146.***

12.11. En lo atinente a la subordinación que debe existir entre la Ley y el reglamento, este tribunal ha señalado en su Sentencia TC/0032/12 que: 7.6 La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella en cuanto no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de aplicación. A excepción del poder reglamentario autónomo, no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley, y se funde precisamente en ella

⁵ Negritas nuestras.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para proveer en forma general y abstracta en lo necesario a la aplicación de dicha ley a los casos concretos que surjan.

12.12. Acorde con lo antes citado, se hace necesario aplicar los efectos vinculantes del tipo horizontal de los precedentes antes citado, por cuanto el mismo vincula también al Tribunal Constitucional, por lo que se procederá a declarar la inconstitucionalidad de la Resolución núm. R-MEM-REG-048-2017, que establece el régimen concesional de las explotaciones mineras en la República Dominicana, dictada por el Ministerio de Energía y Minas el trece (13) de octubre de dos mil diecisiete (2017), por vulnerar a los principios de legalidad, subordinación reglamentaria y seguridad jurídica dispuestos, respectivamente, en los artículos 40.15, 128.1.b y 138.2 de la Constitución.

l. En el presente caso, los aspectos cuestionados por la parte recurrente refieren a la creación de un mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía, es decir, que los servicios de telefonía prepago deberán contar con la identificación de sus usuarios o clientes.

m. En el caso que nos ocupa, resulta que el ámbito de las telecomunicaciones se concibe como un servicio público —al estar destinado a satisfacer necesidades colectivas—, por lo tanto, se encuentra sometido al control del Estado y, de acuerdo al artículo 147 de la Constitución, se considerara en ellos los siguientes aspectos:

1) El Estado garantiza el acceso a servicios públicos de calidad, directamente o por delegación, mediante concesión, autorización, asociación en participación, transferencia de la propiedad accionaria u

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otra modalidad contractual, de conformidad con esta Constitución y la ley;

2) Los servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares, en las modalidades legales o contractuales, deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria;

3) 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.⁶

n. En este sentido, la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones, instauro el marco regulatorio básico de aplicación de este servicio público, que incluye la prestación de tales servicios.⁷ Dentro de la misma se identifica al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) como el órgano regulador de las telecomunicaciones, al consagrar en el artículo 76.2 de la referida ley lo siguiente:

76.1. Se crea el órgano regulador de las telecomunicaciones con carácter de entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica. Tendrá capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones. Realizará los actos y ejercerá los mandatos previstos en la presente ley y sus reglamentos y será inembargable.

⁶ Negritas nuestras.

⁷ Véase artículo 2 de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

76.2. *El órgano regulador de las telecomunicaciones, que se denominará Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), tendrá su domicilio en la capital de la República y tendrá jurisdicción nacional en materia de regulación y control de las telecomunicaciones.*

o. Igualmente, se estipula en el artículo 77 de la misma Ley núm. 153-98 que dentro de los objetivos del órgano regulador estará,

*c) Defender y hacer efectivos los derechos de los clientes, usuarios y prestadores de dichos servicios, **dictando los reglamentos pertinentes, haciendo cumplir las obligaciones correspondientes a las partes y, en su caso, sancionando a quienes no las cumplan, de conformidad con las disposiciones contenidas en la presente ley y sus reglamentos;***⁸

p. Asimismo, dentro de sus funciones están *elaborar reglamentos de alcance general y dictar normas de alcance particular, dentro de las pautas de la presente ley, así como controlar el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones y de los usuarios del espectro radioeléctrico, resguardando en sus actuaciones el derecho de defensa de las partes.*⁹

q. En este orden, cabe destacar, igualmente, que la Ley núm. 153-98 identifica en su artículo 1 a los clientes, como el *usuario que ha celebrado un contrato de prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, con un concesionario de esos servicios.*

⁸ Negritas nuestras.

⁹ Artículo 78 de la Ley núm. 153-98.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

r. Vemos, entonces, como la Ley núm. 153-98 reconoce la potestad reglamentaria del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) en relación con la reglamentación y regulación de las prestadoras de servicios y los usuarios de los mismos, lo cual incluye la regulación de los contratos celebrados entre los clientes y las entidades de telecomunicación. No podemos dejar de citar, en torno a esta facultad, las disposiciones de los artículos 101.1 y 101.2 de dicha ley:

101.1. El órgano regulador dictará un Reglamento general del servicio telefónico que regule las relaciones entre los concesionarios de ese servicio y sus clientes y usuarios, garantizando sus derechos y estableciendo sus obligaciones.¹⁰

101.2. El órgano regulador podrá dictar otros reglamentos para otros servicios.

s. En ese sentido, un contrato implica —necesariamente— la identificación de las partes contratantes, máxime cuando se refiere a la concesión de un servicio público. Además, destacamos aquí, que le sería imposible a la entidad reguladora cumplir con su obligación de defender o hacer cumplir las obligaciones de las partes, si estas no están correctamente identificadas.

t. Sobre este particular, debemos indicar que mediante la Sentencia TC/0847/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), este tribunal constitucional estableció lo siguiente:

¹⁰ Negritas nuestras.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.1.2. Este Tribunal ha conceptualizado el principio de legalidad en su Sentencia TC/0619/16, del veinticinco (25) de noviembre del dos mil dieciséis (2016), en los siguientes términos: 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.

9.1.4. Además, este Tribunal arriba a estas conclusiones al observar que es la propia Ley núm. 153-98 la que con claridad establece que los servicios de difusión se regirán esencialmente por la presente Ley y por los reglamentos que apruebe el órgano regulador (artículo 70), así como que el órgano regulador aprobará los correspondientes reglamentos de Prestación del Servicio para cada modalidad de servicio de difusión (artículo 72). Respecto al contenido de los mismos, el propio artículo 72 establece, entre otros aspectos que versarán sobre su naturaleza y régimen jurídico, así como sobre los servicios portadores. Finalmente, no es ocioso recordar que en el artículo 30 se sujeta a los concesionarios a determinadas obligaciones generales, entre las que se encuentra la sujeción a tales reglamentos y resoluciones, de modo que es la propia Ley la que remite al órgano regulador el deber de organizar estos aspectos.

u. Como se observa, el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) posee la potestad de dictar las reglamentaciones pertinentes a los aspectos vinculados a los contratos de prestación de servicios, la cual se vincula con su obligación de defender o hacer cumplir las obligaciones de las partes,

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incluyendo las obligaciones generales de las concesionarias y la identificación de los usuarios del servicio.

v. Lo anterior implica que las normas objeto de inconstitucionalidad no incurrieron en violación al principio de legalidad ni al de seguridad jurídico consagrados por nuestra carta magna, ya que no se pueden configurar dichas vulneraciones cuando la entidad reguladora se encuentra facultada por el propio legislador para dictar las reglamentaciones pertinentes al caso, como ocurre en la especie, mediante la Ley núm. 153-98.

11.2. Sobre la alegada vulneración a la libertad de empresa

a. En cuanto a la libertad de empresa, la parte accionante alega lo siguiente:

Se limita el derecho fundamental a la libertad de empresa de las prestadoras de servicio, en tanto la obligación de validar cada usuario de los servicios de telecomunicaciones móviles, definidos en la Resolución 070-1939, bajo los lineamientos en ella enumerados, resulta de imposible cumplimiento para las empresas del sector, por existir una limitación en el documento que se puede utilizar para validar al usuario del servicio. No todos los documentos de identidad pueden ser validados, debido a que en el caso de los usuarios que se activan con pasaporte no hay una base de datos contra la cual producir tal validación. Además, de que se cierre sobre la espalda de una empresa privada, la obligación de verificar la validez de documentos de emisión oficial, lo cual en modo alguno puede ser de su responsabilidad, sino la del Estado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Sobre este aspecto, el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) expone lo siguiente:

Las obligaciones que imponen las normas impugnadas no constituyen de ninguna manera una limitación o restricción al ejercicio a la libertad de empresa, ni impiden ni restringen a las empresas que conforman COMTEC a dedicarse a la actividad económica que desarrollan y para la cual se encuentran habilitadas por este órgano regulador, sino más bien procuran ordenar el ejercicio de su actividad en virtud de las prerrogativas y facultades otorgadas por la Constitución y las leyes al INDOTEL, desarrolladas en parte anterior del presente escrito; y, en segundo lugar, como hemos explicado previamente la adopción de las normas impugnadas ha sido realizada en consonancia con la Constitución, en cumplimiento del mandato expreso de la Ley núm. 153-98 y en observancia de los requisitos formales exigidos para su adopción.

c. La libertad de empresa se consagra en la Constitución en los términos siguientes:

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,

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

d. Sobre este derecho, en la Sentencia TC/0049/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), el Tribunal Constitucional indicó lo siguiente:

*9.2.2. 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-*

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*263/11, de fecha 6 de abril del 2011; Corte Constitucional de Colombia).*¹¹

e. Igualmente, los precedentes de este tribunal constitucional indican que el derecho a la libertad de empresa no es absoluto, sino relativo. En efecto, en la Sentencia TC/0196/13, del treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013), señaló:

*9.1.5. 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 establece la parte in fine del artículo 50 de nuestro Pacto Fundamental. **Dicha potestad de regularlo o limitarlo está condicionada**, sin embargo, a que el legislador ordinario no afecte el contenido esencial de dicho derecho **ni el principio de razonabilidad** (art. 74.2 de la Constitución).*¹²

f. Por su parte, la Sentencia TC/0022/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021), corroboró tal criterio en los términos siguientes:

10.1.13. 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, inclusive, limitarlo, según establece la parte in fine de la parte capital del artículo 50 del texto supremo.

g. Este tribunal constitucional considera que en el presente caso no se observa de qué manera el texto cuestionado impide que las empresas o prestadoras de servicio realicen sus actividades comerciales en relación a entrar, permanecer o

¹¹ Resaltado nuestro.

¹² Negritas nuestras.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

salir del mercado, ya que el hecho de que se implementen normas en torno a la contratación de dicho servicio se encuentra justificado —precisamente— en la obligación de defender y hacer efectivos los derechos de los clientes (artículo 77 de la indicada Ley núm. 153-98), así como en la de controlar el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones (artículo 78 de la misma ley).

h. En este sentido, la prestadora o empresa va a contribuir al uso debido de las telecomunicaciones y al hecho de que los usuarios se encuentren protegidos ante la solicitud indebida y no autorizadas de servicios de telecomunicaciones sin consentimiento.

i. En definitiva, el requerimiento de registro no impide la realización de las actividades empresariales. De hecho, las cargas colocadas no sirven sino para garantizar la transparencia del ejercicio del comercio y poder ser responsables ante los usuarios.

j. En virtud de las motivaciones anteriores, procede rechazar este aspecto de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

11.3. Sobre la alegada vulneración al principio de razonabilidad

a. En cuanto al principio de razonabilidad, la parte accionante alega lo siguiente:

ha sido el denominador común de las motivaciones de nuestro Tribunal Constitucional alrededor de la regulación y limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales la exigencia de que las mismas se deben producir respetando el principio de razonabilidad, y el caso planteado

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la presente ADI no es la excepción. Todos los bienes jurídicos que se encuentran en juego pueden ser en principio limitados y modulados por vía legislativa, siempre y cuando no se vulnere su contenido esencial y se respete el principio de razonabilidad. Aunque en la especie hemos concluido que el mero hecho de que la obligación contenida en las Resoluciones 039-13 y 070-19 no tienen como justificación un precepto legal, lo cual las convierte en inconstitucionales de pleno derecho, vale la pena analizar si en el hipotético caso que se encontrasen en una ley pasarían el filtro de la razonabilidad.

b. Sobre este aspecto, el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) expone lo siguiente:

(...) se puede concluir que las disposiciones normativas impugnadas no son irrazonables ni desproporcionadas como alega la accionante, por lo que en ninguna forma vulneran el contenido del artículo 40.15 de la Constitución, pues dichos textos disponen algo justo y útil para la comunidad que lo constituye el interés de ordenar y regular el proceso de contratación y prestación de los servicios de telefonía móvil en el marco de las relaciones entre los concesionarios y sus clientes y usuarios, y de esta manera satisfacer un interés social consistente en garantizar la debida identificación y legitimidad de las personas físicas o jurídicas que contraten los servicios de telefonía móvil y contribuir en la lucha contra prácticas fraudulentas en contra de los usuarios y las prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, así como de actos delictivos vinculados con equipos móviles de telecomunicaciones.

c. A raíz de los alegatos expuestos, procede que este Tribunal Constitucional proceda a evaluar la norma desde el principio de razonabilidad, por ser *este*

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instrumento para medir si la limitación o regulación de un derecho fundamental por parte del legislador ordinario respeta o no dicho principio.¹³

d. El principio de razonabilidad es una garantía orientada a evitar abusos en el ejercicio del poder y a asegurar el respeto de los valores constitucionales, es decir, con él se pretende proscribir la arbitrariedad. Este tribunal constitucional ha establecido que en los casos en que se aduce que la norma es irrazonable —como ocurre en este caso—, esta debe ser sometida al *test* de razonabilidad establecido a partir de la Sentencia TC/0070/15, del dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015). En la referida sentencia el Tribunal estableció lo siguiente:

9.9. En lo que concierne al principio de razonabilidad, este tribunal constitucional ha establecido que para determinar si una norma legal es razonable debe someterse a un test de razonabilidad, en el cual deben analizarse los criterios siguientes: el análisis del fin buscado, el análisis del medio empleado y, finalmente, el análisis de la relación entre el medio y el fin. (Véase Sentencia TC/0044/12 del 21 de septiembre)

e. En este sentido, en lo que concierne al primer criterio, **análisis del fin buscado**, resulta que la norma lo supera; esto así, porque la finalidad de la norma es identificar los usuarios titulares de teléfonos móviles prepagos, es decir, identificar a una de las partes contratantes del servicio,¹⁴ con la finalidad de garantizar la autenticidad y legitimidad de las personas físicas o jurídicas que soliciten este tipo de servicios de telecomunicaciones.

¹³ Sentencia TC/0044/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012) y TC/0196/13, del treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013).

¹⁴ En parte anterior dijimos que la identificación de las partes contratantes, máxime cuando se refiere a la concesión de un servicio público, resulta indispensable y que sería imposible para la entidad reguladora cumplir con su obligación de defender o hacer cumplir las obligaciones de las partes, si estas no están correctamente identificadas.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Igualmente, dicha verificación también goza de otro fin, el cual es colaborar con el plan de seguridad del gobierno y la obligación de cumplimiento de lo estipulado en el artículo 3 de la Ley núm. 153-98 relativo a la regulación y fiscalización de las modalidades de prestación de servicio. En relación con esta finalidad, vale destacar que persigue evitar que los equipos de telecomunicaciones sean utilizados con fines delictivos o para entorpecer la acción de la justicia, particularmente, se busca cumplir con la prohibición de uso indebido de las telecomunicaciones consagrado en el artículo 6 de la referida Ley núm. 153-98, texto según el cual, *se prohíbe el uso de las telecomunicaciones contrario a las leyes o que tenga por objeto cometer delitos o entorpecer la acción de la justicia.*

g. **En cuanto al medio empleado**, resulta evidente que este se justifica, en la medida de que —como explicamos anteriormente— el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) es la entidad reguladora del sistema de telecomunicaciones y como tal tiene la facultad de dictar los reglamentos pertinentes para mejoría y cumplimiento de las regulaciones del servicio por parte de las concesionarias y de los usuarios del servicio, lo cual se encuentra reforzado con lo estipulado en el artículo 101 de la Ley núm. 153-98, que expresa que *el órgano regulador dictará un Reglamento general del servicio telefónico que regule las relaciones entre los concesionarios de ese servicio y sus clientes y usuarios, garantizando sus derechos y estableciendo sus obligaciones.*

h. Igualmente, precisa indicar que la Ley núm. 53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, consagra en su artículo 56 que:

*El Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) creará un reglamento **para el procedimiento de obtención y preservación de datos e informaciones por parte de los proveedores de servicios**, en un*

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*plazo de 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley. Dicha normativa deberá tomar en cuenta la importancia de preservación de la prueba, no obstante la cantidad de proveedores envueltos en la transmisión o comunicación.*¹⁵

i. En este sentido, dicha limitación está vinculada a la obligación del Estado de promover y garantizar la protección, prevención y sanción de los delitos que se cometan mediante el uso de tecnologías, a la vez de satisfacer que el servicio de telecomunicaciones responda a los principios indicados en la Constitución para los servicios públicos, particularmente, eficiencia, transparencia, responsabilidad. Oportuno recalcar que en la Sentencia TC/0573/19, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), este tribunal indicó que:

el Estado tiene una facultad reguladora en distintas áreas de la economía y que esa regulación no supone la violación al derecho de libertad de empresa, pues si el Estado tiene la facultad y responsabilidad de intervenir ciertos sectores, debe hacerlo apegado a la Ley y siempre con la finalidad de ser garante de los derechos conferidos por la Constitución, evitando así la arbitrariedad estatal.

j. Igualmente, la implementación del registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía impuesta por medio de las normas cuestionadas se justifica, además, por el hecho de que permite preservar y dar cumplimiento con la obligación de defender y hacer efectivos los derechos de los clientes a la vez que permite controlar el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones.

¹⁵ Resaltado nuestro.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. El último criterio impone el **análisis de la relación entre el medio y el fin.** Consideramos, en este punto, que la medida para alcanzar lo buscado es razonable; esto así, porque, por una parte, atendiendo a lo expuesto anteriormente no es pertinente que una de las partes de un contrato de servicio público se encuentra sin identificar; mientras que, por otra parte, es obligación de la entidad reguladora velar —como indica la legislación que rige la materia— que el servicio de telecomunicaciones no se utilice con fines contrarios a las leyes, máxime cuando las reglamentaciones que nos ocupan contribuyen a evitar las prácticas fraudulentas en contra de otros usuarios del servicio.

l. Igualmente, podemos indicar del análisis del medio-fin de las normas cuestionadas, el hecho de que las prestadoras de servicios tienen obligaciones constitucionales y legales en la captura, tratamiento y procesamiento de datos, lo cual implica la necesidad de tener políticas de protección de datos personales claras y precisas, sobre todo que den la oportunidad a los usuarios de ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición. Esto se hará a través de la aplicación conjunta con las disposiciones de la Ley núm. 172-13, que tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros públicos, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos destinados a dar informes, sean estos públicos o privados, así como las disposiciones del artículo 29 del Reglamento de Servicios Telefónicos.

m. Debemos destacar en este punto, que la captura, tratamiento o procesamiento de estos datos es a fin de la validación de la contratación de los servicios, por lo que, en virtud del principio de finalidad, dichos datos no pueden ser utilizado para otro fin que no sea el exclusivo de la captura, tratamiento o procesamiento de los datos. Esto quiere decir que los mismos deben tener el nivel de seguridad suficiente y deben ser de acceso restringido solo para la empresa y el ente regulador.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. En este sentido, este tribunal constitucional reconoce que la normativa objeto de inconstitucionalidad implica —en principio— una problemática para las empresas concesionarias del servicio, en la medida en que deberán implementar los mecanismos idóneos en la identificación de la persona física o jurídica que contrate el servicio; sin embargo, dicha limitación —como explicamos anteriormente— se encuentra ampliamente justificada.

11.4. Sobre la alegada vulneración al derecho a la intimidad

a. Por último, la parte accionante alega vulneración al derecho a la intimidad en los términos siguientes:

No solamente impacta la esfera de las prestadoras de servicios de telecomunicaciones. También afecta los derechos de los usuarios de dichos servicios. La naturaleza propia de la obligación de registro y validación de datos personales vulnera necesariamente el derecho a la intimidad de los usuarios, así como el derecho a la autodeterminación informativa y protección de datos.

(...) establecer la obligación, a todo el que desee, o necesite acceder a servicios de telecomunicaciones, de facilitar sus datos personales por defecto, para registro y validación, es contrario a los derechos fundamentales a la intimidad, a la autodeterminación informativa y a la protección de datos personales, todos ellos protegidos por el artículo 44, tanto en su parte capital como en su numeral 2.

b. *Sobre este aspecto, el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) plantea:*

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) es importante esclarecer que el hecho de que se exija la identificación y validación de la identidad de los usuarios que contraten los servicios de telefonía, ya sea en la modalidad pre-pago o post-pago, de ninguna manera vulnera el derecho de los individuos a expresarse de manera anónima como mal argumenta la accionante, puesto que los registros que deben llevar las prestadoras de servicios de telefonía móvil no son públicos y el tratamiento y resguardo de dicha información debe cumplir con los requisitos y garantías adecuadas establecidas en la Ley de Protección de Datos Personales, conforme lo dispone de manera expresa el artículo 29 del Reglamento de Servicios Telefónicos y el artículo 10 de la Norma de contratación y activación de servicios públicos de telecomunicaciones.

c. La Procuraduría General de la República indica que:

es irracional pretender que la exigencia de la identidad del usuario para adquirir un número telefónico es vulnerar su derecho a la intimidad, obviamente y, al contrario, lo que esto permite es identificar al usuario que va a adquirir el servicio telefónico con una de las empresas reguladas a tales fines.

d. Sobre el derecho a la intimidad, el artículo 44 de la Constitución consagra lo siguiente:

Derecho a la intimidad y el honor personal. Toda persona tiene derecho a la intimidad. Se garantiza el respeto y la no injerencia en la vida privada, familiar, el domicilio y la correspondencia del individuo. Se reconoce el derecho al honor, al buen nombre y a la propia imagen.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Toda autoridad o particular que los viole está obligado a resarcirlos o repararlos conforme a la ley. Por tanto:

3) Se reconoce la inviolabilidad de la correspondencia, documentos o mensajes privados en formatos físico, digital, electrónico o de todo otro tipo. Sólo podrán ser ocupados, interceptados o registrados, por orden de una autoridad judicial competente, mediante procedimientos legales en la sustanciación de asuntos que se ventilen en la justicia y preservando el secreto de lo privado, que no guarde relación con el correspondiente proceso. Es inviolable el secreto de la comunicación telegráfica, telefónica, cablegráfica, electrónica, telemática o la establecida en otro medio, salvo las autorizaciones otorgadas por juez o autoridad competente, de conformidad con la ley;

e. En el presente caso, resulta que la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013) —objeto de la presente acción de inconstitucionalidad— establece que:

las prestadoras de servicios tendrán la obligación de requerir, registrar y comprobar los datos generales del solicitante que avalen su capacidad y calidad para contratar el servicio. En caso de que los datos suministrados por el usuario no sean ciertos, la prestadora deberá negar la contratación y acceso al servicio telefónico.

f. Igualmente, indica en su artículo primero:

PÁRRAFO: La identificación de los usuarios se efectuará mediante un documento acreditativo de identidad, haciéndose constar el nombre, apellidos y nacionalidad del solicitante, así como el número



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

correspondiente al documento identificativo utilizado y la naturaleza o denominación de dicho documento. En el supuesto de personas jurídicas, la identificación se realizará aportando el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC), y se hará constar en la denominación social.

g. Un punto importante para este acápite sobre la alegada vulneración al derecho a la intimidad lo es lo establecido en el artículo 4 de la Resolución núm. 039-13, texto según el cual,

CUARTO: DISPONER que las prestadoras de servicios públicos de telefonía habiliten mediante un portal permanente en Internet, la información relativa a las líneas telefónicas asociadas a su documento acreditativo de identidad de manera segura y respetando los principios de privacidad y confidencialidad, en un plazo no mayor de un (1) mes contado a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución.

h. Vale destacar que la norma atacada indica que la información requerida por la prestadora del servicio será solo la relevante para la contratación o prestación del servicio telefónico. Igualmente, INDOTEL refiere que dichos registros no son públicos y que el tratamiento de la información debe cumplir con la Ley de Protección de Datos Personales, así como al artículo 29 del Reglamento de Servicios Telefónicos, este último texto establece lo siguiente:

Artículo 29.- De la protección de los datos. 29.1 Los datos personales de los usuarios sólo podrán ser utilizados por las prestadoras a los efectos de la facturación y pagos de los servicios consumidos; y, en su caso, en las operaciones de acceso e interconexión y ejecución de las tareas para facilitar la portabilidad numérica. 29.2 Los datos tratados o almacenados por la prestadora se limitarán estrictamente a lo

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesario para identificar fehacientemente al usuario y sus relaciones comerciales en curso. Los usuarios podrán solicitar, en un momento determinado, que les sean presentados el estado de sus datos personales que dispone la prestadora, a los fines de comprobar la información allí almacenada. 29.3 La prestadora del servicio telefónico nunca podrá, sin el consentimiento previo de los usuarios, divulgar los datos e informaciones fuera de los supuestos contemplados en las leyes y reglamentaciones aplicables. 29.4 Las prestadoras podrán almacenar y tratar los datos personales de los usuarios para operaciones de promoción y venta de sus propios servicios y actividades de telecomunicaciones, salvo negativa expresa del usuario, en cuyo caso la Prestadora no podrá remitir información de ofertas o promociones a través del servicio telefónico del usuario. Al momento de la contratación de un nuevo servicio, las prestadoras deberán presentar al usuario la opción a que sus datos personales e información de contacto sean catalogados como confidenciales o restringidos para fines distintos a la prestación directa del servicio contratado y las excepciones legales y reglamentarias vigentes.

i. Igualmente, resulta pertinente indicar que la Ley núm. 53-07 consagra en su artículo 56 indica lo siguiente:

Proveedores de servicios. Sin perjuicio de lo establecido en el literal b) del Artículo 47 de la presente ley, los proveedores de servicio deberán conservar los datos de tráfico, conexión, acceso o cualquier otra información que pueda ser de utilidad a la investigación, por un período mínimo de noventa (90) días. El Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) creará un reglamento para el procedimiento de obtención y preservación de datos e informaciones

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por parte de los proveedores de servicios, en un plazo de 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley. Dicha normativa deberá tomar en cuenta la importancia de preservación de la prueba, no obstante la cantidad de proveedores envueltos en la transmisión o comunicación.

j. Resulta que el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) dictó la Resolución núm. 086-11, del primero (1^{ro}) de septiembre de dos mil once (2011), en la cual se estipulaba lo relativo a la obligación de conservar datos por parte de las prestadoras de servicios de telecomunicación.

k. Dicha resolución fue objeto de una acción de inconstitucionalidad resuelta mediante la Sentencia TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), la cual indicó, entre sus motivaciones, lo siguiente:

*9.7.1.4. En lo referente al régimen de conservación de las informaciones relacionadas al tráfico y conexión que se genere en los procesos de telecomunicaciones, **este tribunal es del criterio de que la exigencia de que la prestadora de esos servicios resguarden, por un tiempo determinado, esos tipos de datos no vulnera el derecho del secreto y privacidad de las comunicaciones, ya que, en primer lugar, los mismos se dan a través del mismo medio en que se realiza la comunicación, por lo que se van generando en la medida en que los procesos de comunicación se van originando sin que exista un mecanismo interno; en segundo término, esos tipos de datos están protegidos con la obligación de confidencialidad que pesa sobre los proveedores de servicios de las telecomunicaciones de mantener el conocimiento de los mismos fuera del alcance de los particulares, sean***



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estos públicos o privados, a menos que medie una orden judicial emanada de un juez competente.

9.7.1.5. En ese sentido, cabe destacar que la obligación de confidencialidad que tienen los proveedores de los servicios de telecomunicaciones únicamente no se circunscribe al ámbito de los datos que se generen en los procesos de comunicación, sino que, además, es extensible a aquellas informaciones o datos personales que son aportados por los usuarios en los centros de servicios de telecomunicaciones, sean estos públicos o privados, para poder acceder a los mismos.

*9.7.1.6. Por ello, debe entenderse que las disposiciones 4, 16 y 17 de la Resolución núm. 086-11, que aprueba el Reglamento para la obtención y preservación de datos e informaciones por parte de los proveedores de servicios de telecomunicaciones, **por estar destinadas exclusivamente al resguardo de los datos que se generen en los procesos de los servicios de telecomunicaciones, no vulneran el derecho a la intimidad derecho al secreto de la comunicación ni el principio de razonabilidad, siempre y cuando se respete la obligación de confidencialidad y la accesibilidad de esa informaciones sean dispuestas por un juez en aplicación de una normativa legal.**¹⁶*

1. Por otra parte, en dicha sentencia también se expuso lo siguiente:

9.7.1.7. En lo concerniente al establecimiento, en el contexto de los artículos 1.9, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la referida

¹⁶ Negritas nuestras.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resolución, de un régimen que permite que los órganos investigativos del Estado puedan acceder de forma directa a los datos relacionados al tráfico y conexión que resguarden las prestadoras de servicios de telecomunicaciones en sus sistemas informáticos, instituye éste un medio que restringe el ámbito de aplicación del derecho a la intimidad, en su vertiente de derecho al secreto y privacidad de la comunicación, el cual va en contraposición con el régimen restrictivo que ha sido establecido en el artículo 44.3 de la Constitución, al disponer que la medida que busque restringir ese derecho solo puede ser dispuesta por una ordenanza judicial emanada de un juez competente, aplicando los procedimientos legales que sean impuestos por el legislador.

9.7.1.8. Por otro lado, ese régimen de accesibilidad vulnera el principio de reglamentación e interpretación de los derechos fundamentales, dispuesto en el artículo 74.2 de la Norma Fundamental, por propugnarse mediante un acto administrativo la restricción del ejercicio del derecho a la intimidad, en su vertiente de derecho al secreto y privacidad de la comunicación, fuera de lo dispuesto por el literal l) del artículo 54 de la Ley núm. 53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, y lo establecido en el artículo 192 del Código Procesal Penal.

*9.7.2.1. Al disponerse en los artículos 1.9, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Resolución núm. 086-11, que aprueba el Reglamento para la obtención y preservación de datos e informaciones por parte de los proveedores de servicios de telecomunicaciones, **un procedimiento de intervención directa a favor de los órganos de investigación**, sobre las informaciones relacionadas al tráfico y conexión de las comunicaciones de los particulares que estén resguardadas por los*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proveedores de los servicios de telecomunicaciones, en los procesos de investigación, sin que estos requieran una orden judicial emanada de un juez competente, se colisiona con el derecho a la intimidad, en su vertiente de derecho al secreto y privacidad de la comunicación, dispuesto en el artículo 44.3 de la Constitución; se contraviene, además, el principio del debido proceso, que establece la observancia de la plenitud de las formalidades propias dispuestas en el artículo 69.7 del Texto Fundamental, al establecer una vía procesal y un conjunto de formalidades que no se corresponden con la normativa que está contenida en el referido artículo 44.3 de la Carta Sustantiva, ni con lo dispuesto en las disposiciones legislativas establecidas en el literal l) del artículo 54 de la Ley núm. 53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, y el artículo 192 del Código Procesal Penal.

m. Aunado a lo anterior, tenemos lo establecido por este tribunal en la Sentencia TC/0296/24, del quince (15) de agosto de dos mil veinticuatro (2024) **en relación con los organismos de investigación y su proceder en relación a la obtención y manejo de las informaciones en curso de sus funciones,** particularmente, el hecho de que,

Si bien es cierto que los organismos de investigación pueden mantener datos o informaciones en el curso de sus funciones, esto no supone que puedan obrar fuera de las disposiciones constitucionales. En efecto, al recopilar, almacenar o procesar datos de personas, incluso si se trata de un archivo de acceso restringido o privado, no libra a los organismos de investigación de cumplir con las obligaciones que se derivan del derecho a la autodeterminación informativa. Como parte de las obligaciones que resultan de este derecho fundamental, está la obligación de que los datos sean ciertos, precisos, adecuados,

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inequívocos y pertinentes, así como las obligaciones de seguridad y debida preservación para que no sean accedidos por parte de terceros no autorizados. De allí el derecho de las personas, incluso si se tratan de archivos a cargo de los órganos de investigación, de que los datos e informaciones recopilados, almacenados o procesados cumplan con las condiciones de licitud, seguridad, integridad y finalidad.¹⁷

n. En el presente caso, resulta que las normas cuestionadas no hablan sobre la custodia de las informaciones recopiladas ni la forma de resguardo —sin perjuicio de lo establecido en el artículo 29 del Reglamento de Servicios Telefónicos sobre protección de datos y demás mecanismos establecidos para los contratos pospago—, por lo que este tribunal constitucional procederá a considerarla constitucional **siempre que se de estricto cumplimiento a lo establecido en el numeral 3 del artículo 44 de la Constitución para su acceso por parte de los organismos investigativos y de seguridad del Estado,** particularmente, el hecho de que dichas informaciones

solo podrán ser ocupados, interceptados o registrados, por orden de una autoridad judicial competente, mediante procedimientos legales en la sustanciación de asuntos que se ventilen en la justicia y preservando el secreto de lo privado, que no guarde relación con el correspondiente proceso. Es inviolable el secreto de la comunicación telegráfica, telefónica, cablegráfica, electrónica, telemática o la establecida en otro medio, salvo las autorizaciones otorgadas por juez o autoridad competente, de conformidad con la ley.

¹⁷ Negritas nuestras.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o. Lo que queremos decir es que la imprevisión con relación a si la información habilitada en el portal permanente es pública o privada pudiera causar violación al derecho a la intimidad de los contratantes, máxime cuando esto podría traducirse en un mal manejo de las informaciones recopiladas y archivadas por el INDOTEL, ya que —reiteramos— dicha base de datos debe ser mantenida privada por parte de la prestadora de servicio, es decir, **que solo podrá ser otorgada con orden judicial.**

p. Es por ello que este tribunal constitucional entiende que dicha norma solo se considerara constitucional si y solo si su interpretación se hace en virtud de lo establecido en el numeral 3 del artículo 44 de la Constitución —anteriormente transcrito—, así como de las disposiciones de la Ley núm. 172-13, que tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros públicos, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos destinados a dar informes, sean estos públicos o privados, y atendiendo, además, al contenido de los precedentes de este tribunal anteriormente citados.

q. Destacar que corresponderá al INDOTEL y a las prestadoras de servicio adoptar los recaudos de lugar en cuanto a la protección de datos personales (incluyendo imágenes) y su tratamiento y procesamiento atendiendo a lo dispuesto en el párrafo anterior, sin perjuicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición de los usuarios en el manejo, tratamiento y procesamiento de datos. Esto tampoco sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas que las prestadoras o bien el INDOTEL pudiera enfrentar por el manejo, tratamiento y procesamiento de datos.

r. En virtud de las motivaciones anteriores, procede rechazar la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, en virtud de la interpretación conforme al artículo 4 de la Resolución núm. 039-13, descrita en parte anterior.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados Miguel Valera Montero, primer sustituto; y María del Carmen Santana de Cabrera, 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 salvado del magistrado Amaury A. Reyes Torres con la concurrencia de la magistrada Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; el voto disidente del magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega y el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: *(i)* la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; *(ii)* los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012); y *(iii)* los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), modificada mediante la Resolución 054-2023, del quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

SEGUNDO: RECHAZAR, en virtud de la interpretación conforme la acción de inconstitucionalidad en relación al artículo 4 de la Resolución núm. 039-13 anteriormente descrita y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución la citada disposición, siempre que su interpretación se haga en

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: *(i)* la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; *(ii)* los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y *(iii)* los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estricto apego a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 44 de la Constitución, así como de las disposiciones de la Ley núm. 172-13, que tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros públicos, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos destinados a dar informes, sean estos públicos o privados, y atendiendo, además, al contenido de los precedentes de este tribunal citados en el cuerpo de esta sentencia.

TERCERO: RECHAZAR la acción de inconstitucionalidad anteriormente descrita en relación a los demás aspectos y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución: *(i)* la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; *(ii)* los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012); y *(iii)* los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), modificada mediante la Resolución núm. 054-2023, del quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), por los motivos expuestos.

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

QUINTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC); al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), así como a la Procuraduría General de la República.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: *(i)* la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; *(ii)* los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y *(iii)* los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
AMAURY A. REYES TORRES, CON LA CONCURRENCIA DE LA
MAGISTRADA EUNISIS VÁSQUEZ ACOSTA, SEGUNDA
SUSTITUTA

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), salvamos nuestro voto en relación con los motivos de la presente sentencia, para destacar (1) la cuestión sobre los límites respecto a la potestad reglamentaria que el legislador le ha reconocido al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL); y (2) la posible afectación a la protección de datos personales, la imagen y los principios de la autodeterminación informativa.

*

1. El conflicto en cuestión se origina con ocasión del apoderamiento de este tribunal constitucional por parte de la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) de una acción directa de

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad contra las siguientes disposiciones reglamentarias: a) la Resolución núm. 039-13, de once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; b) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, de nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), que aprueba las modificaciones al reglamento general del servicio telefónico; y c) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, de once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba la norma que regula la contratación y activación de los servicios públicos de telecomunicaciones [modificada por la Resolución núm. 054-2023, de quince (15) de julio de dos mil veintitrés (2023)], todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL). En su acción, la parte accionante alega que las mencionadas resoluciones son violatorias del principio de legalidad, de seguridad jurídica y de razonabilidad, así como del derecho a libertad de empresa e intimidad.

2. La pluralidad de los honorables jueces y juezas que componen este tribunal constitucional ha concurrido en decidir de la siguiente manera:

a. **RECHAZAR**, en virtud de la interpretación conforme, la acción de inconstitucionalidad en relación al artículo 4 de la Resolución núm. 039-13 y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución la citada disposición, siempre que su interpretación se haga en estricto apego a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 44 de la Constitución, así como de las disposiciones de la Ley núm. 172-13, que tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros públicos, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos destinados a dar informes, sean estos públicos o privado, y atendiendo, además, al contenido de los precedentes de este tribunal citados en el cuerpo de esta sentencia; y,

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. **RECHAZAR** la acción de inconstitucionalidad en relación a los demás aspectos y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución: (i) la Resolución núm. 039-13, de once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, de nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012); y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, de once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), modificada por la Resolución núm. 054-2023, de quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).

3. En su mayor parte, compartimos la solución dada al presente caso, así como las motivaciones que dan lugar a la misma. Sin embargo, consideramos que faltó abordar dos aspectos de suma importancia, a saber: 1) la potestad reglamentaria ilimitada atribuida a INDOTEL; y 2) la protección de datos personales, la imagen y los principios de la autodeterminación informativa y cómo es conforme a la Constitución. A nuestro juicio, esto afecta la verisimilitud de la motivación dada, por lo que, en cuanto esta parte, concurrimos solo en cuanto al dispositivo, sobre todo porque no compartimos la amplia visión, sin matices, del razonamiento de la pluralidad. En ese sentido, tiene lugar el presente voto salvado.

I.

4. Tal como se afirma en la presente sentencia, respecto a la cual emitimos nuestro voto salvado, «[...] *el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) posee la potestad de dictar las reglamentaciones pertinentes a los aspectos vinculados a los contratos de prestación de servicios, la cual se vincula con su obligación de defender o hacer cumplir las obligaciones de las*

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

partes, incluyendo las obligaciones generales de las concesionarias y la identificación de los usuarios del servicio». La base legal de dicha afirmación radica, en esencia, en el art. 147 (numeral 3) de la Constitución¹⁸, el cual, mediante reserva legal, prevé que el Estado puede crear organismos para la regulación de servicios públicos —como sucede en la especie con INDOTEL¹⁹—, así como en los artículos 77 (literal c), 78 (literal a), 84 (literal b), 101.1 y 101.2 de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones, cuyos textos rezan como sigue:

Artículo 77.- Objetivos del órgano regulador. El órgano regulador deberá: [...] c) Defender y hacer efectivos los derechos de los clientes, usuarios y prestadores de dichos servicios, dictando los reglamentos pertinentes, haciendo cumplir las obligaciones correspondientes a las partes y, en su caso, sancionando a quienes no las cumplan. de conformidad con las disposiciones contenidas en la presente ley y sus reglamentos; [...].

Artículo 78.- Funciones del órgano regulador. Son funciones del órgano regulador: a) Elaborar reglamentos de alcance general y dictar normas de alcance particular, dentro de las pautas de la presente ley. [...].

¹⁸ El texto de esta disposición constitucional reza como sigue: «Finalidad de los servicios públicos. Los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo. Serán declarados por ley. En consecuencia: [...] 3) 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».

¹⁹ En sus arts. 76.1 y 76.2, la Ley núm. 153-98 expresa respectivamente: «Se crea el órgano regulador de las telecomunicaciones con carácter de entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica. Tendrá capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones. Realizará los actos y ejercerá los mandatos previstos en la presente ley y sus reglamentos y será inembargable» y «El órgano regulador de las telecomunicaciones, que se denominará Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), tendrá su domicilio en la capital de la República y tendrá jurisdicción nacional en materia de regulación y control de las telecomunicaciones».

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 84.- Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo: [...] b) 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; [...].

Artículo 101.- Defensa del usuario y participación.

101.1. El órgano regulador dictará un “Reglamento general del servicio telefónico” que regule las relaciones entre los concesionarios de ese servicio y sus clientes y usuarios, garantizando sus derechos y estableciendo sus obligaciones.

101.2. El órgano regulador podrá dictar otros reglamentos para otros servicios.

5. Conforme puede apreciarse del lenguaje empleado por el legislador dominicano en las disposiciones legales *ut supra* transcritas, el ámbito de aplicación y la extensión de la potestad reglamentaria reconocida a INDOTEL no presenta una clara delimitación de sus alcances, lo cual se erige como un obstáculo al momento en que esta corte constitucional se avoca a valorar la constitucionalidad de los reglamentos emitidos por dicha institución. En efecto, el INDOTEL tiene la potestad para regular aspectos concernientes a los servicios telefónicos y su solicitud; pero, la pluralidad del Tribunal Constitucional no examinó si dicho ejercicio reglamentario fue conforme a una visión integral del derecho vigente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Si bien esta cuestión no fue en sí debatida en el marco de la presente acción directa, estimamos incorrecto pasarla por alto. Esta falta de identificación de límites o parámetros inteligibles provoca incertidumbre respecto a qué puede realmente reglamentar dicha institución y hasta qué punto puede llegar al momento de establecer directrices que rijan la relación entre las empresas telefónicas, sus concesionarias y sus usuarios. La pluralidad debió emitir un juicio sobre la existencia de ese principio inteligible que apoye el ejercicio de la potestad reglamentaria en el contexto del marco jurídico existente.

7. El concepto de «principio inteligible» fue desarrollado por este colegiado en la Sentencia TC/0787/24, en los términos siguientes:

[...] el Congreso, a la hora de delegar a la administración del Estado correspondiente la regulación vía reglamento, debe establecer o diseñar el marco jurídico, a través del cual deberá actuar la administración del Estado en el ejercicio de la potestad reglamentaria así reconocida; es decir, el legislador ha de indicar un «principio inteligible» que deslinda los alcances de la autoridad reglamentaria reconocida. 13.19. La existencia de ese marco jurídico delimitado por el Congreso supone el establecimiento de las fronteras y los límites de la remisión reglamentaria cuando la Constitución establezca que mediante ley deba regularse una determinada materia o aspecto de una materia. De lo contrario, se entendería como una abdicación o renuncia impermisible de funciones legislativas esenciales impuestas por la Constitución. Una delegación o remisión en «blanco» de la regulación o desarrollo de una materia que la Constitución impone que debe ser por ley, constituye una violación del principio de no delegación prevista



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el artículo 4 de la Constitución y, a su vez, una violación del principio de separación de poderes²⁰.

8. En otros términos, en apariencia, respecto de los artículos 77, 78, 84, 101.1 y 101.2 de la Ley núm. 153-98 no existe un «principio inteligible» que deslinda los alcances de la autoridad reglamentaria reconocida. Ciertamente, como se indicó, existe una determinada potestad; pero, no un marco previsto que permita ver cómo se puede ejecutar esa potestad, a fin de evitar las remisiones reglamentarias «en blanco» que afecten la regulación de las relaciones entre las prestadoras, sus concesionarias y los usuarios, de forma tal que alcancen intereses protegidos – por ejemplo – por el artículo 44 de la Constitución y la Ley núm. 172-13.

9. Por otro lado, lo anterior cede si tomamos en cuenta el principio de sujeción plena al ordenamiento jurídico, dado que el ejercicio de la potestad reconocida en las disposiciones indicadas debe ser en el contexto de disposiciones constitucionales y legales del bloque de juridicidad que son indispensables. De modo que, si y solo sí, las disposiciones jurídicas que integran el referido bloque son tomadas en cuentas, entonces, el ejercicio de la potestad es conforme a derecho. Este marco puede ser, por ejemplo, la Ley núm. 172-13 y la Ley núm. 04-23, según aplique.

10. En este tenor, apelando al argumento de coherencia e integridad, la regulación emitida por el INDOTEL, en particular aquella relativa al alcance del derecho a la autodeterminación informativa, existe en un contexto normativo que dota a la potestad reglamentaria de un principio inteligible que podría justificar su actuación. No podemos examinar *a priori* el resto que pueda

²⁰ Resaltado nuestro.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sobrevenir, en vista de que en materia de acción directa no podemos examinar la aplicación de las disposiciones cuestionadas por las prestadoras y concesionarias de estas.

11. Así las cosas, a pesar de las dudas sobre la constitucionalidad del tipo de delegación otorgada por el Congreso al INDOTEL, una lectura constitucionalmente adecuada de las resoluciones impugnadas que debió tomar en cuenta la pluralidad es que la regulación en ellas contenida parte de la existencia de dos estatutos legales en su contexto: (a) la Ley núm. 172-13; y (b) la Ley núm. 4-23 (en los casos que aplique). El alcance del ejercicio de la potestad reglamentaria está condicionado al sometimiento pleno al ordenamiento jurídico vigente, a propósito del principio de juridicidad (Const. Rep. Dom., art. 138). Esto alcanza hasta la ejecución o eficacia del reglamento mismo y no solo su creación, por lo que – a propósito del principio *in dubio pro legislatore* (Sentencia TC/0199/13), en este caso *in dubio pro administratio* – no hay indicios determinantes de que no fuesen tomadas en cuenta estas legislaciones para condicionar la aplicación conforme a derecho de los reglamentos cuestionados.

II.

12. Otro aspecto que no compartimos con la pluralidad es el tratamiento a la cuestión relativa a la autodeterminación informativa, a propósito de la protección de los datos personales. El análisis que efectúa la pluralidad es insuficiente ante la importancia capital del tema y que la parte accionante coloca en nuestra mesa. Es por esto, que realizaremos la evaluación pertinente a fin de suplir este vacío, ya que concluimos que las disposiciones cuestionadas son conforme a la Constitución en la medida que sean tomadas en cuenta, para su interpretación y aplicación, otras normas indispensables en el régimen jurídico

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vinculado a la autodeterminación informativa, a propósito de la Ley núm. 172-13.

A.

13. Al referirnos a la protección de datos personales e imagen, incumbe ante todo valorar el derecho a la autodeterminación informativa, definido en nuestra Sentencia TC/0411/17 como *«la facultad que corresponde a toda persona para ejercer un control sobre los datos e informaciones personales que le conciernen y que reposan en registros públicos o privados, pudiendo exigir su rectificación, suspensión, actualización y confidencialidad en los casos que corresponda conforme a la normativa jurídica»* (Sentencia TC/0411/17: p. 11). Dicho derecho tiene su cimiento en el art. 44.2 de la Constitución, el cual expresa que

[t]oda persona tiene el derecho a acceder a la información y a los datos que sobre ella o sus bienes reposen en los registros oficiales o privados, así como conocer el destino y el uso que se haga de los mismos, con las limitaciones fijadas por la ley. El tratamiento de los datos e informaciones personales o sus bienes deberá hacerse respetando los principios de calidad, licitud, lealtad, seguridad y finalidad. Podrá solicitar ante la autoridad judicial competente la actualización, oposición al tratamiento, rectificación o destrucción de aquellas informaciones que afecten ilegítimamente sus derechos.

14. El objeto de protección del derecho a la autodeterminación informativa son los datos personales. Los datos personas son *«[c]ualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables»* (Ley núm. 172-13, art. 6.9). Dentro de esta amplia noción, como se observa, está la fotografía o la imagen facial de la persona que la hace identificable.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Es decir, una imagen que permita identificar a una persona es suficiente para que sea considerada un dato personal y, por ende, sea objeto de la regulación jurídica existente; en otras palabras, la *«imagen, al contener los rasgos y características externas que conforman la fisonomía de una persona, es un dato que la identifica, más que otros signos externos, en su concreta individualidad»*.²¹ Esta alcanza, incluso, la captación digital o fotográfica de documentos de identidad con imágenes de los individuos. Aquí se entrelazan los derechos a la autodeterminación informativa, derecho a la propia imagen, derecho al honor y el derecho a la intimidad, todos protegidos bajo el artículo 44 de la Constitución.

16. Sea para el tratamiento²², la captura de datos como las fotografías deben tener en cuenta los principios correspondientes previstos en la Ley núm. 172-13, en particular si el tipo de tratamiento requeriría identificación del titular (por ejemplo, verificación de identidad). Estos principios son:

- Principio de licitud (art. 5.1)²³
- Principio de calidad (art. 5.2)²⁴

²¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-339/22, [T-339-22 Corte Constitucional de Colombia](#)

²² Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE: *«cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción»*.

²³ El art. 5.1 de la Ley núm. 172-13 expresa: *«Licitud de los archivos de datos personales. Los archivos de datos personales no pueden tener finalidades contrarias a las leyes o al orden público, siendo debidamente registrados y apegados a los principios establecidos en esta ley»*.

²⁴ El art. 5.2 de la Ley núm. 172-13 contempla: *«Calidad de los datos. El tratamiento de los datos e informaciones personales o sus bienes deberá hacerse respetando el principio de calidad, es decir: a) Los datos personales que se recojan a los efectos de su tratamiento deben ser ciertos, adecuados y pertinentes en relación al ámbito y finalidad para los que se hubieren obtenido. b) Los datos deben ser exactos y actualizarse en el caso de que ello fuere necesario. c) Los datos total o parcialmente inexactos, o que sean incompletos, deben ser suprimidos y sustituidos, o, en su caso, completados por el responsable del archivo o base de datos cuando se tenga conocimiento de la inexactitud o carácter incompleto de la información de que se trate, sin perjuicio de los derechos del titular de los datos establecidos en la presente ley. d) Los datos deben ser almacenados de modo que permitan el ejercicio del derecho de acceso de su titular»*.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Principio de información (art. 5.3)²⁵
- Principio de consentimiento (art. 5.4)²⁶
- Principio de seguridad (art. 5.5)²⁷
- Principio de confidencialidad o secreto (art. 5.6)²⁸
- Principio de lealtad (art. 5.7)²⁹
- Principio de finalidad (art. 5.8)³⁰

17. La aplicación adecuada de estos principios implicaría, a su vez, un deber de acomodo o ajuste razonable al titular de los datos para poder compartir los

²⁵ En su art. 5.3, la indicada ley núm. 172-13 establece: «Derecho de información. Cuando se recaben datos personales que requieran del consentimiento del titular de los datos, para que se les pueda dar el tratamiento de datos o ser cedidos después de obtener dicho consentimiento, se deberá informar previamente, a por lo menos uno de los titulares de los datos, en forma expresa y clara, explicando: a) La finalidad para la que serán destinados y quiénes pueden ser sus destinatarios o clase de destinatarios. b) La existencia del archivo, registro, banco de datos o de cualquier otro tipo de que se trate y la identidad y domicilio de su responsable. c) La posibilidad del interesado de ejercer los derechos de acceso, rectificación y supresión de los datos».

²⁶ El art. 5.4 de la Ley núm. 172-13 reza como sigue: «Consentimiento del afectado. El tratamiento y la cesión de datos personales es ilícito cuando el titular de los datos no hubiere prestado su consentimiento libre, expreso y consciente, que deberá constar por escrito o por otro medio que permita que se le equipare, de acuerdo a las circunstancias. [...]».

²⁷ El art. 5.5 de la referida ley núm. 172-13 contempla el principio de seguridad en los términos siguientes: «Seguridad de los datos. El responsable del archivo de datos personales y en su caso, el encargado del tratamiento, deberán adoptar e implementar las medidas de índole técnica, organizativa y de seguridad necesarias para salvaguardar los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento, consulta o acceso no autorizado. En consecuencia: a) Queda prohibido registrar datos personales en archivos, registros o bancos de datos que no reúnan condiciones técnicas de integridad y seguridad. b) Los aportantes de datos, las Sociedades de Información Crediticia (SIC) y los usuarios o suscriptores deben adoptar las medidas y controles técnicos necesarios para evitar la alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado de los datos sobre historial de crédito que manejen o reposen en la base de datos de las Sociedades de Información Crediticia (SIC). c) Las Sociedades de Información Crediticia (SIC) deben adoptar medidas apropiadas para proteger sus bases de datos contra los riesgos naturales, como la pérdida accidental o la destrucción por siniestro, y contra los riesgos humanos, como el acceso sin autorización, la utilización encubierta de datos o la contaminación por virus informáticos».

²⁸ Por su parte, el principio de confidencialidad o secreto figura en el art. 5.6 de la Ley núm. 172-13: «Deber de secreto. El responsable del archivo de datos personales y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aún después de finalizar sus relaciones con el titular del archivo de datos personales o, en su caso, con el responsable del mismo, salvo que sea relevado del deber de secreto por resolución judicial y cuando medien razones fundadas relativas a la seguridad pública, la defensa nacional o la salud pública. [...]».

²⁹ Sobre la lealtad, el art. 5.7 de dicha ley prescribe lo siguiente: «Lealtad. Se impone la prohibición de recoger los datos por medios fraudulentos, desleales o ilícitos».

³⁰ En su numeral 8, el art. 5 de la Ley núm. 172-13 dispone: «Finalidad de los datos. Los datos solo se recogerán para su tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para los que se hayan obtenido».

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

datos personales o satisfacer la necesidad que procura el recopilador de los datos sin necesidad de tener que compartir el dato con este último. De allí que incluso el principio de razonabilidad entraría en juego, es decir, que exista una relación directamente proporcional entre la finalidad de la recopilación y el tipo de dato que se requiera.

18. Además, la satisfacción de estos principios no implica la pérdida de control sobre los datos por efecto del consentimiento.³¹ Como parte del ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa, el titular de los datos tiene que ser informado de la recogida de los datos y de su destino (art. 10 de la Ley núm. 172-13); la posibilidad del ejercicio de sus derechos ARCO³², el derecho a no sufrir daños derivados del tratamiento de sus datos; y el derecho a ser indemnizados.³³ De hecho, esto alcanza, incluso, la revocación del consentimiento dato y el derecho a conocer los ficheros donde están almacenados o donde se tratarán los datos.³⁴

19. En el caso de que una empresa prestadora de servicio de telecomunicaciones tenga que realizar actuaciones para la verificación de la identidad de los usuarios que contratarán sus servicios, está se encontrará vinculada plenamente a la disposición de la ley (Art. 41). Esto implicaría que todo «archivo, registro, base o banco de datos, público o privado, deberá contar con políticas de información adecuadas que garanticen las medidas de seguridad y control, a fin de evitar el manejo indebido de las informaciones de los titulares de los datos» (Ley núm. 172.13, Art. 42).

³¹ PEÑA PÉREZ, (Pascal), «La protección de datos personas como derecho fundamental en la República Dominicana: los desafíos jurídicos del ecosistema digital» CEDEÑO BREA, Enmanuel) y otros, *Conflictos entre derechos constitucionales en la República Dominicana*, Santo Domingo de Guzmán, CUPES-PUCMM, 2021, p. 228.

³² Acceso, Rectificación, Cancelación u Oposición (ARCO).

³³ *Id.*

³⁴ *Id.*

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B.

20. Fundados en esta garantía constitucional, consideramos que debe estructurarse de manera más transparente, clara y precisa el procedimiento que se llevará a cabo para el mantenimiento de un portal permanente en Internet, que contendrá la información relativa a las líneas telefónicas asociadas al documento acreditativo de identidad (art. 4 de la Resolución núm. 039-13). Y, aún más, el proceso de validación del usuario de telefonía móvil contemplado en el art. 10 de la Resolución núm. 070-19; en específico, el artículo 10.2, mediante el cual se requiere la toma de una fotografía del usuario, junto con el documento de identificación presentado; o la captación de la imagen y datos contenidos en el documento de identidad. En ausencia de esto se queda comprometida la responsabilidad patrimonial del INDOTEL, así como la responsabilidad civil o penal de las prestadoras y concesionarias de los servicios de telecomunicaciones.

21. A nuestro juicio, la toma de fotos (directa o indirectamente) configura una medida que bordea el límite de la razonabilidad, en tanto existen otras formas menos gravosas e invasivas al derecho a la intimidad para poder verificar la identidad del titular del servicio telefónico. Entre otros, podemos señalar el acceso ya existente al sistema maestro de la Junta Central Electoral, a los sistemas biométricos y los sistemas de información crediticia que ofrecen las Sociedades de Información Crediticia (SIC), mediante los cuales puede comprobarse la validez del documento de identidad aportado por el usuario al momento de solicitar el servicio.

22. Si bien podemos entender la premisa sobre la cual se instauró tal requerimiento, no menos cierto es que este mecanismo de recaudación de información y validación de identidad pudiera resultar nocivo por poder devenir

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la creación de un «fichero»³⁵ de dichos usuarios. Conforme a las obligaciones que se derivan del derecho a la autodeterminación informativa, así como de la Ley núm. 172-13, las resoluciones cuestionadas podrán ser constitucionales en la medida que se observen dichos mandatos que van desde el respeto a los principios y derechos ARCO allí previstos, así como la elaboración de políticas o avisos de privacidad que garanticen la recopilación y tratamiento de datos en términos no incompatibles con el derecho a la autodeterminación informativa.

23. En ese escenario, resulta previsible que los operarios tendrían libre acceso a una fotografía que hoy en día pudiera utilizarse como mecanismo de consentimiento, al tratarse de una foto tomada de la persona y su cédula de identidad y electoral, sin garantías plena de la seguridad, finalidad y calidad de la captura de este dato. Esto, a su vez, podría ser empleado en actos delictivos en perjuicio del titular, quien solo se ha ceñido a la reglamentación establecida por el órgano regulador del servicio en cuestión; en este caso, INDOTEL. Como indicamos, la pluralidad no toma en cuenta la aplicación general de la Ley núm. 172-13 y cómo el INDOTEL actúa en el marco de este régimen ya previsto.

24. Ahora bien, es evidente que el INDOTEL entendió el alcance de estos problemas, razón por la cual optó por modificar la Resolución núm. 070-19, mediante la Resolución núm. 054-2023. En esta última resolución, el Consejo Directivo del INDOTEL modificó la resolución hoy ante nosotros impugnada (núm. 070-19), restaurando el verdadero sentido y alcance del derecho a la autodeterminación informativa, a saber:

³⁵El art. 6.25 de la Ley núm. 172-13 contempla el concepto de «fichero» en los términos siguientes: «*Archivo, registro, ficheros, base o banco de datos: Indistintamente, designan al conjunto organizado de datos personales que sean objeto de tratamiento o procesamiento, electrónico o no, cualquiera que fuere la modalidad de su formación, almacenamiento, organización o acceso. Incluye también el conjunto de informaciones que proporcionan directamente los aportantes de datos, así como otras informaciones de carácter y dominio público, ya sea por su procedencia o por su naturaleza*».

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 10. Proceso de validación del usuario de telefonía móvil.

10.1 (...)

Párrafo: Es obligación de las prestadoras registrar datos adecuados, exactos y completos.

10.2 La identificación del usuario titular del servicio de telefonía móvil se efectuará mediante un documento acreditativo de identidad (cédula de identidad, pasaporte, o carné de residencia), debiendo la prestadora conservar copia de dicho documento por el período de contratación del servicio de telecomunicaciones; haciéndose constar los siguientes datos:

- *Nombres*
- *Apellidos*
- *Nacionalidad*
- *Número de Cédula de identidad (a ser validada con el sistema de la Junta Central Electoral) de Carné de Residencia o de Pasaporte*
- *Registro Nacional de Contribuyentes (RNC), en el supuesto de personas jurídicas, y se hará constar en la denominación social*
- *Dirección (calle, número, barrio o paraje, sector, municipio, provincia) en el caso de que la línea telefónica sea solicitada por un residente en la República Dominicana*
- *Firma, excepto para los servicios prepago*
- *IMEI, vinculado al IMSI*
- *Número de teléfono asignado*

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Otra información de contacto (opcional): Email, otros números de teléfono de contacto.*

10.3 Toda contratación y activación de una nueva línea de telefonía móvil personal tendrá que ser realizada en una oficina de la prestadora del servicio o con un distribuidor previamente autorizado y registrado por la prestadora; o mediante canales virtuales de la prestadora que cumplan con los sistemas de validación de identidad en línea requeridos en la presente norma. Las prestadoras deberán registrar el lugar y fecha en que fue activado (tienda/distribuidor) y el empleado o responsable de la activación. Igualmente, deberá registrar el IMEI asociado con el SIM al momento de su activación y cada vez que el SIM se registre en la red de la prestadora.

25. Como bien se desprende de la resolución núm. 054-2023 antes indicada:

49. Que respecto a lo señalado por COMTEC, CLARO, ALTICE y TRILOGY, acoge la solicitud de eliminar el requerimiento de fotografía, modificando el artículo 10.2 para incluir en su lugar la obligación de obtener y conservar copia del documento de identidad del solicitante.

[...]

54. Que en este sentido, este Consejo Directivo acoge parcialmente la propuesta de eliminación de algunos de los requisitos establecidos en el artículo 10.2 de la “Norma que regula la contratación y activación de los servicios públicos de telecomunicaciones”, particularmente en lo que tiene que ver con la verificación de la firma conforme al documento de identidad, así como la eliminación de la fotografía por lo que dichos cambios se verán reflejados en la parte dispositiva de la presente resolución. (Resaltados nuestros)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. Como se observa, se adopta un mecanismo de validación de identidad mediante la presencia del usuario ante la localidad de la compañía telefónica de su preferencia al momento de solicitar el servicio, conservándose una copia del documento de identidad. Esta medida parecería ser más proporcional que la captura de imágenes fotográficas, sobre todo si la persona titular de los datos cuenta con un documento oficial para la verificación de su identidad, como puede ser el pasaporte o la cédula de identidad. De ahí que el INDOTEL obró conforme a derecho al eliminar el requerimiento de la captación de fotografía.

27. Ahora bien, aunque la cuestión de la captación de la fotografía en la Resolución núm. 070-19 quedó superada con la Resolución núm. 054-2023, las obligaciones bajo el derecho a la autodeterminación informativa no desaparecen, a la luz de las disposiciones descritas más arriba. En efecto, con la captación de la copia de la cédula de identidad y electoral y la obligación de retener esa copia por las prestadoras y concesionarias, se origina un «fichero» que está regulado por el artículo 44 de la Constitución y los artículos 41 y 42 de la Ley núm. 172-13.

28. La copia de la cédula es un documento que contiene datos personales, es decir, datos que identifican o hacen identificable al sujeto, situación que activa la obligación de protección de esos datos. Incluso la cuestión es altamente relevante si respecto a esos datos se emplea la digitalización o fotografía del documento, lo cual trae consigo los mismos problemas existentes antes de la Resolución núm. 054-2023, de que se exigía la foto del cliente junto a su documento de identidad. Todo lo anterior aplica a cualquier documento de identidad válido para la contratación de los servicios, incluso si este documento es captado por medio digitales o fotográficos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

C.

29. La cuestión de la captación fotográfica del individuo, o bien el almacenaje digital de la copia de identidad mediante foto, cuando aquel está presente en la prestadora o concesionaria, hace necesario e indispensable, que, conforme al derecho a la autodeterminación informativa y la Ley núm. 172-13, no se proceda a la **utilización o tramitación** de estas captaciones a través de la aplicación de mensajería instantánea «*Whatsapp Messenger*», por la posibilidad de filtración de información que esto representa. La misma preocupación se mantiene de cara a la utilización de otros tipos de mensajerías que pueden ser de uso interno de las empresas como Microsoft Teams, Slack o similares, porque no tienen el propósito esencial de capturar determinados datos cuidando que en estas capturas se garantice calidad, seguridad y finalidad, para no lesionar en modo alguno el derecho a la autodeterminación informativa. Todo esto aplica en la actualidad por igual, puesto que si bien bajo el imperio de la nueva Resolución núm. 054-2023 se obtiene solo una copia de la cédula (y no una fotografía de la persona), ahora se procede a capturar mediante fotografía u otra forma de digitalización o escaneo el propio documento original de identidad; que en la práctica resultaría ser lo mismo.

30. Lo anterior presenta la dificultad de no imponer de manera expresa a las prestadoras la realización y publicidad de políticas de privacidad, para lo cual están obligadas bajo una lectura constitucionalmente adecuada del artículo 40 y el artículo 41 de la Ley núm. 172-13. Esta imposición a las prestadoras de servicios con su debida publicidad permitiría concientizar a los usuarios de que pueden ejercer sus derechos ARCO y tener plena confianza de que el tratamiento de sus datos personales (materializados en la cédula de identidad y electoral u otro), sobre todo si son captados mediante fotografía o digitalización, serán debidamente respetados.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. El cambio de curso por el INDOTEL pudiera interpretarse como una forma de proteger a dicha institución, así como a las prestadoras aplicables, de procesos de responsabilidad civil por la falta del debido cuidado y regulación para proteger al consumidor de los servicios de telecomunicaciones en la recopilación, tratamiento o procesamiento, según aplique, de sus datos procesales [Véase *Const. Rep. Dom.*, art. 53 (2024)]. Sin embargo, el mandato de reparación constituye un principio fundamental consagrado en el artículo 44 de la Constitución, así como por la Ley núm. 172-13 (artículos 41 y 42), por lo que no libera a la entidad responsable. En ese sentido, la Resolución núm. 070-19, modificada por la Resolución núm. 054-2023, no exime al INDOTEL, a las prestadoras y sus concesionarias de cumplir con las obligaciones positivas que impone el derecho a la autodeterminación informativa y la Ley núm. 172-13, lo cual puede derivar en responsabilidad ante los consumidores afectados por un tratamiento inadecuado de sus datos personales [Véase *Const. Rep. Dom.*, art. 53 (2024)], aun si se trata de una fotocopia del documento de identidad o una captación digital, como fotográfica, de dicho documento.

* * *

32. En conclusión, aunque concurrimos con el dispositivo, el presente voto intenta suplir o sustituir aquellos aspectos que consideramos que la pluralidad omitió. Por ello, junto a los fundamentos expuestos en la decisión para solucionar esta acción, consideramos que las precisiones que anteceden debieron desarrollarse para señalar el principio inteligible por parte del legislador dominicano, al establecer la potestad reglamentaria del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL). Así como también para resaltar la existencia de una obligación constitucional y legal atribuida a las prestadoras de servicios (y sus concesionarias) en la captura, tratamiento y procesamiento de datos personales que debe ser tomada en cuenta en la implementación de estas normativas. La Resolución núm. 054-2023 del

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Consejo Directivo del INDOTEL intenta resolver la cuestión; pero, todavía es insuficiente ante la captura fotográfica o vía digitalización del documento de identidad que contiene datos personales.

33. Por las razones expuestas, en cuanto al dispositivo, concurrimos, pero, salvando el voto sobre los aspectos señalados, ya que discrepamos de esos razonamientos omitidos por la pluralidad. Concluimos, además, que son conformes a la Constitución las disposiciones impugnadas en la medida que su interpretación y aplicación sea en virtud de lo planteado en el presente voto separado. Es cuanto.

Amaury A. Reyes Torres, juez; con la concurrencia de la magistrada Eunisis Vásquez Acosta, jueza segunda sustituta

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO MANUEL ULISES BONNELLY VEGA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherente con la opinión sostenida durante la deliberación, ejerzo la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y lo dispuesto en el artículo 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 al expediente descrito en esta decisión, fundado en los motivos y fundamentos que se exponen a continuación:

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: *(i)* la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; *(ii)* los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y *(iii)* los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Objeto de la acción y solución adoptada

El objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC), es cuestionar la constitucionalidad de:

- (i) Resolución núm. 039-13, de fecha once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía;
- (ii) Artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, de fecha nueve (09) de agosto de dos mil doce (2012); y
- (iii) Artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, de fecha once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).

El Tribunal Constitucional, por mayoría calificada, lamentablemente, ha entendido que estas disposiciones no contravienen la Constitución dominicana vigente, y ha procedido a declararlas conformes con nuestra Carta Magna.

II. Fundamentos de la disidencia

Contrario a la decisión adoptada por el Pleno del Tribunal Constitucional, el suscrito es de opinión que dichas resoluciones no superan el control de constitucionalidad, por las siguientes razones:

- A. Vulneración del derecho fundamental a la intimidad y a la protección de datos personales, consagrado en el artículo 44 de la Constitución.**

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Falta de reserva de ley en la regulación de derechos fundamentales, en violación del artículo 74.2 de la Constitución.

C. Desproporcionalidad de las medidas y ausencia de garantías.

A. Vulneración del derecho a la intimidad, la protección de datos personales y la autodeterminación informativa

La posibilidad de tratar, acceder o divulgar información personal sin el consentimiento expreso del titular constituye una injerencia arbitraria que desconoce el principio de autodeterminación informativa, el cual garantiza a cada individuo el control sobre sus propios datos y su esfera privada.

El derecho a la intimidad y la protección de datos personales es una garantía fundamental que se encuentra vinculada directamente a la dignidad de la persona que es uno de los valores en los cuales se fundamenta la Constitución, según nuestro artículo 5 de la Carta Magna. Este derecho, se encuentra consagrado en el artículo 44 de la Constitución de la República Dominicana, el cual establece que:

“Toda persona tiene derecho al honor, al buen nombre y a la propia imagen. Se reconoce el derecho a la intimidad, y a la privacidad de la vida privada y familiar. La protección de datos personales está garantizada en los términos establecidos por la ley.”

Las resoluciones impugnadas establecen un mecanismo de registro y validación obligatoria de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía, lo que implica la recopilación, almacenamiento y tratamiento masivo de datos personales sin el consentimiento expreso de los ciudadanos ni garantías

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adecuadas de seguridad. Además, dichas resoluciones imponen la recolección y almacenamiento de datos personales de identidad, lo cual impacta el derecho fundamental a la autodeterminación informativa y la intimidad.

En estas resoluciones no se establecen los límites claros sobre quiénes acceden y manejan los datos personales de los usuarios, tampoco se aclara cómo se protegerán estos y ni siquiera se crea un procedimiento en caso de filtración de datos y su posterior eliminación.

Si bien el Estado tiene un interés legítimo en regular el acceso a los servicios de telecomunicaciones y garantizar su uso adecuado, dicha regulación no puede ni debe hacerse a costa de derechos fundamentales, menos aun cuando la medida impuesta genera una afectación grave y desproporcionada a la privacidad de los ciudadanos.

El problema central radica en que estas resoluciones:

1. Obligan a todos los ciudadanos a entregar su identidad sin distinción, presumiendo que todo usuario de telefonía debe ser identificado, incluso sin haber cometido ninguna infracción o delito. En el artículo 10.1 de la Resolución núm. 070-19 se establece que:

*«Al momento de la contratación y previo a la activación de una tarjeta SIM para la prestación y el uso de los servicios de telefonía móvil, independientemente de la modalidad del plan contratado, **la prestadora deberá registrar y validar la identificación de los usuarios. La tarjeta SIM permanecerá inactiva hasta tanto no sea validada efectivamente la identificación del usuario.**» (Subrayado nuestro)*

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estas disposiciones imponen una obligación generalizada sin diferenciar entre aquellos ciudadanos con historial delictivo y los que no poseen antecedentes penales. Así las cosas, se violenta el principio de presunción de inocencia, al tratar a todos los usuarios como potenciales sospechosos sin una justificación individualizada.

2. No establecen límites claros sobre el tiempo de almacenamiento ni sobre quiénes pueden acceder a estos datos, lo que abre la puerta a posibles abusos, filtraciones o accesos indebidos por parte del Estado o terceros.

«Es obligación de las prestadoras registrar datos adecuados, exactos y completos, debiendo además implementar métodos de validación de la identidad utilizando servicios de verificación de la información públicos o privados como el sistema con la Junta Central Electoral, sistemas biométricos y los sistemas de información crediticia que ofrecen las Sociedades de Información Crediticia (SIC).» (Subrayado nuestro)

El problema con este párrafo radica en que no se establece un período de retención de los datos recopilados, lo que puede llevar a un almacenamiento indefinido sin ningún tipo de control. Asimismo, no se aclara quiénes tienen derecho a acceder a estas informaciones, lo que puede facilitar el acceso por parte de terceros sin el consentimiento previo de los usuarios. Además, como se mencionó precedentemente, esto aumentaría el riesgo de que estos datos personales sean utilizados con fines distintos a la seguridad, como la vigilancia masiva.

3. No garantizan la confidencialidad ni el uso restringido de la información obtenida, dejando en incertidumbre la protección efectiva de los datos

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

personales. En el artículo 10.2 de la Resolución núm. 070-19 se establece lo siguiente:

«La identificación del usuario titular del servicio de telefonía móvil se efectuará mediante un documento acreditativo de identidad (cédula de identidad, pasaporte, o carné de residencia), haciéndose constar los siguientes datos:

- *Nombres*
- *Apellidos*
- *Nacionalidad*
- *Número de Cédula de identidad (a ser validada con el sistema de la Junta Central Electoral) de Carné de Residencia o de Pasaporte*
- *Registro Nacional de Contribuyentes (RNC), en el supuesto de personas jurídicas, y se hará constar en la denominación social,*
- *Dirección (calle, número, barrio o paraje, sector, municipio, provincia). En el caso de que la línea telefónica sea solicitada por un extranjero no residente en la República Dominicana, deberá aportar la dirección de su lugar de hospedaje.*
- *Fotografía, a ser tomada junto al documento de identificación presentado*
- *Firma (a ser verificada conforme la que figura en la Cédula, el Carné de Residencia o el Pasaporte entregado)*
- *IMEI vinculado al IMSI*
- *Número de teléfono asignado*
- *Otra información de contacto: Email, otros números de teléfonos activados a su nombre - de la casa o trabajo, lugar de trabajo o centro de estudios. En el caso de que la línea telefónica sea solicitada por un*

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

extranjero no residente en la República Dominicana, deberá aportar el teléfono de su lugar de hospedaje.»

En primer lugar, esta disposición deviene en ambigua, pues no se detallan protocolos de encriptación de datos u otras medidas de seguridad que impidan accesos no autorizados. También, se deja en una especie de limbo la cuestión de cómo se protegerán los datos de posibles filtraciones o usos indebidos. Asimismo, la resolución no establece sanciones claras en caso de que una prestadora vulnere la privacidad e intimidad con un mal manejo de los datos personales de los usuarios.

Esta recopilación indiscriminada de información configura lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos³⁶ (TEDH) ha denominado «vigilancia masiva», la cual es contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad en el tratamiento de datos personales. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁷ (CIDH) ha reiterado en múltiples ocasiones que el derecho a la privacidad no es absoluto, pero cualquier restricción debe estar acompañada de controles rigurosos que eviten interferencias arbitrarias del Estado.

En este caso, la falta de una ley formal que regule el uso de estos datos y la ausencia de un mecanismo de supervisión independiente para evitar su mal manejo, convierte estas resoluciones en un riesgo latente para la privacidad de los ciudadanos.

³⁶ Caso de “*Big Brother Watch and others v. United Kingdom*” Disponible en línea: https://hudoc.echr.coe.int/eng#_Toc524359717

³⁷ Véase caso *Escher y otros vs. Brasil y Tristán Donoso v. Panamá*.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La información personal es un derecho, no un otorgamiento del Estado. Obligar a los ciudadanos a entregar su identidad sin garantías suficientes y sin su consentimiento expreso vulnera la autodeterminación informativa, es decir, el derecho de cada persona a decidir sobre sus propios datos.

En conclusión, estas resoluciones no solo desconocen la protección constitucional de los datos personales, sino que además generan un precedente peligroso en la regulación de las telecomunicaciones en el país, abriendo la posibilidad de un mayor control estatal sobre la información privada de los ciudadanos sin los debidos límites y salvaguardas, promoviendo así la vigilancia y control masivo sobre los datos personales de las personas.

Por todo lo anterior, considero que las disposiciones impugnadas deben ser declaradas inconstitucionales, ya que no superan el escrutinio de constitucionalidad ni las exigencias de un Estado democrático que respeta la privacidad de sus ciudadanos.

B. Falta de reserva de ley en la regulación de derechos fundamentales

Uno de los principios cardinales del Estado constitucional de derecho es el de la reserva de ley en la regulación de derechos fundamentales, lo que implica que cualquier restricción o limitación a estos derechos debe estar prevista en una norma con rango de ley formal, aprobada por el órgano legislativo y sujeta a los controles democráticos y constitucionales que esta exige. Sin embargo, en el presente caso, nos encontramos ante una clara vulneración de este principio, pues las disposiciones impugnadas emanan de actos administrativos del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), un órgano regulador que, aunque tiene facultades normativas en el ámbito de las telecomunicaciones, carece de legitimidad constitucional para establecer

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

restricciones a derechos fundamentales como la privacidad, la protección de datos personales y la autodeterminación informativa.

En efecto, el alcance de la potestad reglamentaria debe ser claramente delimitado, ya que debe ceñirse a los márgenes establecidos por el legislador. De no ser así, se correría el riesgo de que el poder reglamentario excediera sus competencias y afectara principios fundamentales como el de separación de poderes.

Las decisiones que impliquen restricciones a derechos fundamentales deben, por tanto, ser adoptadas con la debida cautela y dentro de un marco normativo que garantice su constitucionalidad. Es pertinente que tales disposiciones, dada su trascendencia, se realicen en un ámbito legislativo, sin que ello implique una disminución de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional, pues nuestro rol es asegurar que ninguna norma, ya sea legislativa o reglamentaria, vulnere los derechos fundamentales, y que cualquier restricción sea adecuada, razonable y justificada.

El artículo 74.2 de la Constitución de la República Dominicana establece con meridiana claridad que:

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

Esto significa que las normas que afectan derechos fundamentales no pueden derivarse de regulaciones de órganos administrativos, sino que deben ser el resultado de un proceso legislativo que garantice el debate democrático y la

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intervención de los representantes del pueblo. La reserva de ley no es un formalismo vacío, sino una garantía esencial contra el ejercicio arbitrario del poder.

En el caso concreto, las resoluciones impugnadas establecen obligaciones que afectan el derecho a la intimidad, a la protección de datos personales, presunción de inocencia y dignidad humana, imponiendo a los ciudadanos la obligación de registrar su identidad para acceder a servicios de telefonía móvil y permitiendo el almacenamiento de esta información sin una ley que lo autorice expresamente. Esta intromisión en la esfera personal de los ciudadanos se agrava al no establecerse con precisión los límites, alcances, garantías y mecanismos de control que deben regir el tratamiento de estos datos, generando un riesgo latente de abuso o acceso indebido.

El Tribunal Constitucional español, en su sentencia 292/2000, ha establecido que las restricciones a la privacidad mediante registros administrativos deben contar con un respaldo legal claro, respetando los principios de proporcionalidad y necesidad³⁸. De manera análoga, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en los casos *S. y Marper vs. Reino Unido* (2008) y *Digital Rights Ireland vs. Unión Europea* (2014)³⁹ ha declarado inconstitucionales medidas de retención de datos que no contaban con base legal suficiente o con salvaguardas adecuadas.

En nuestro propio sistema, el Tribunal Constitucional dominicano ha enfatizado la necesidad de reserva de ley en la protección de datos personales en sentencias como la TC/0075/16, donde se declaró inconstitucional una disposición que

³⁸ Disponible en línea: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4276> (revisado en fecha 1 de marzo de 2024)

³⁹ Disponible en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0293> (revisado en fecha 3 de marzo de 2024)

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permitía la entrega de información personal sin una base legal clara. Dicha sentencia estableció que:

«10.2.7. Tal como se ha expresado previamente, el honor y la consideración de las personas son bienes jurídicos protegidos por el Estado a través del ius puniendi, lo cual se robustece al repasar el contenido no solo del párrafo al Art. 49 y el Art. 44 de la Constitución, sino también a instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 12 prescribe: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, en su familia, su domicilio o correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques...”»

Dado lo anterior, sostener que una resolución administrativa puede válidamente regular derechos fundamentales equivale a desnaturalizar la reserva de ley y dejar al arbitrio de órganos no representativos cuestiones que afectan libertades esenciales. Tal precedente, de consolidarse, pondría en grave riesgo la protección de los derechos digitales de los ciudadanos, pues abriría la puerta para que en el futuro regulaciones de este tipo impongan obligaciones aún más invasivas sin el debido debate legislativo.

Por lo tanto, sostengo con firmeza que las disposiciones impugnadas deben ser declaradas inconstitucionales por violar el principio de reserva de ley en la regulación de derechos fundamentales y por representar un peligroso retroceso en la protección de la privacidad y los datos personales en el entorno digital.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

C. Desproporcionalidad de las medidas y ausencia de garantías

El principio de proporcionalidad es un eje fundamental del control constitucional, especialmente cuando se trata de medidas que restringen derechos fundamentales. Para que una disposición normativa que afecta estos derechos sea válida, debe cumplir con los tres criterios de la proporcionalidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En el caso que nos ocupa, las medidas impuestas por las resoluciones impugnadas no superan este test, pues imponen una carga excesiva e indiscriminada sobre la ciudadanía sin ofrecer garantías suficientes para la protección de los datos personales y la privacidad.

Las restricciones a los derechos fundamentales deben ser justificadas y proporcionales. El principio de proporcionalidad garantiza que las medidas adoptadas no sean arbitrarias ni excesivas, sino equilibradas y necesarias para el fin perseguido.

1. Falta de idoneidad

Para que una medida sea razonable, el medio empleado debe ser adecuado para alcanzar el fin propuesto y debe existir una relación clara entre ambos. En este caso, la medida impugnada establece un registro obligatorio de identidad para el acceso a servicios de telecomunicaciones, con el fin declarado de mejorar la seguridad y prevenir delitos. Sin embargo, esta relación entre medio y fin es débil, ya que la simple identificación de los usuarios no impide el uso indebido de las telecomunicaciones por parte de actores malintencionados.

El análisis del medio empleado demuestra que la disposición impone una carga generalizada a todos los ciudadanos, sin distinción entre quienes representan un

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

riesgo para la seguridad y quienes no. Este enfoque indiscriminado no solo es ineficaz, sino que también vulnera el derecho a la privacidad y la protección de datos personales, sin ofrecer garantías suficientes para evitar su uso indebido.

Además, en el análisis de la relación medio-fin, se observa que los criminales pueden fácilmente eludir esta medida recurriendo a identidades falsas, dispositivos robados o redes encriptadas, lo que ha sido reconocido en experiencias previas en jurisdicciones comparadas. En efecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha anulado disposiciones similares al considerar que la retención masiva de datos sin criterios diferenciadores resulta desproporcionada e ineficaz para los fines de seguridad pública.

Por lo tanto, esta disposición no solo resulta inidónea, sino que también genera un sacrificio desmesurado de derechos fundamentales sin garantizar que el fin propuesto se alcance de manera efectiva.

Para que una medida sea idónea, debe ser apta para lograr el objetivo propuesto. En este caso, se argumenta que el registro obligatorio de identidad para el acceso a servicios de telecomunicaciones busca prevenir delitos y mejorar la seguridad pública. Sin embargo, la simple identificación de los usuarios de telefonía no garantiza que se reduzcan los delitos, ya que los criminales pueden recurrir a identidades falsas, dispositivos robados o servicios encriptados para evadir estas medidas.

Existen estudios de organismos especializados, como el Informe sobre la Retención de Datos y los Derechos Humanos del Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión (2019), que han señalado que la recolección indiscriminada de datos de la población no ha demostrado una reducción significativa en los índices de criminalidad. De hecho, en países

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

donde se han implementado medidas similares, como México con su Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT), se ha evidenciado su ineficacia e incluso su uso indebido para actividades delictivas, lo que llevó su derogación en 2012.

2. Falta de necesidad

El criterio de necesidad exige que, si existen alternativas menos lesivas para alcanzar el mismo fin, estas deben ser preferidas sobre aquellas que imponen restricciones graves a los derechos fundamentales. En este sentido, el control de actividades ilícitas en telecomunicaciones podría lograrse mediante mecanismos menos invasivos, como el fortalecimiento de la ciberseguridad, la cooperación interinstitucional y el desarrollo de protocolos específicos para casos justificados de sospecha de delitos.

Sin embargo, la normativa impugnada impone la identificación obligatoria a toda la población sin excepción, bajo una presunción generalizada de que cualquier usuario de telecomunicaciones es un posible infractor. Este enfoque invierte el principio de inocencia consagrado en el artículo 69.3 de la Constitución, al tratar a todos los ciudadanos como potenciales delincuentes sin distinción, afectando gravemente su derecho a la privacidad.

Por tanto, la medida impugnada no solo resulta desproporcionada, sino que también introduce una presunción de culpabilidad incompatible con los principios fundamentales del Estado de derecho. La presunción de inocencia no puede ser sacrificada en aras de una eficacia estatal que podría lograrse mediante medios menos restrictivos. La imposición de una identificación obligatoria y generalizada establece un control indiscriminado sobre la población, afectando la confianza entre el ciudadano y el Estado y generando

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un clima de vigilancia masiva que es más propio de regímenes autoritarios que de una sociedad democrática.

Además, esta disposición ignora que la privacidad y la protección de datos personales son derechos que no pueden ser restringidos sin una justificación suficiente y sin las debidas garantías. La normativa impugnada convierte en regla general lo que debería ser una excepción sujeta a control judicial, permitiendo una injerencia desmedida en la esfera privada de los ciudadanos sin distinción entre quienes pudieran estar bajo sospecha y quienes ejercen legítimamente su derecho a la comunicación.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha sostenido en diversas ocasiones que cualquier restricción a los derechos fundamentales debe atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Sin embargo, la norma cuestionada desborda estos límites al imponer una carga generalizada a toda la población, sin que se haya demostrado que dicha medida sea indispensable para alcanzar el fin perseguido. El sacrificio de derechos fundamentales nunca puede justificarse bajo la mera conveniencia administrativa o la facilidad de aplicación de una medida restrictiva.

3. Falta de proporcionalidad *strictu sensu*

Incluso si la medida fuera idónea y necesaria, debe existir un equilibrio entre el beneficio que genera y el daño que causa a los derechos fundamentales. En este caso, la afectación a la privacidad y a la protección de datos personales es desmedida, pues:

- No se establecen límites temporales claros para la retención de los datos, lo que podría permitir su almacenamiento indefinido.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- No se precisan criterios de acceso y supervisión, dejando abierta la posibilidad de abusos por parte del Estado o de filtraciones que expongan información sensible de los ciudadanos.
- No existen mecanismos efectivos de control judicial que permitan impugnar el uso indebido de la información.

El Tribunal Constitucional dominicano ha sido claro en su jurisprudencia al exigir que cualquier limitación al derecho a la privacidad y a la protección de datos personales cuente con garantías claras y suficientes. En la sentencia TC/0075/16, por ejemplo, se estableció que el acceso a datos personales por parte del Estado sin justificación suficiente constituye una violación al derecho a la intimidad.

Por lo tanto, la regulación impugnada impone una restricción desproporcionada e injustificada sobre los derechos fundamentales, sin ofrecer garantías adecuadas para prevenir abusos o proteger la autodeterminación informativa de los ciudadanos. Aceptar estas medidas sentaría un precedente peligroso, pues permitiría al Estado ampliar su capacidad de vigilancia sin control, afectando gravemente el derecho a la privacidad en la era digital.

En virtud de lo expuesto, considero que las disposiciones impugnadas deben ser declaradas inconstitucionales por su manifiesta desproporcionalidad y la ausencia de garantías adecuadas para la protección de los derechos fundamentales.

III. Conclusión

En razón de todo lo expuesto en este voto disidente, reafirmo con convicción que las disposiciones impugnadas vulneran gravemente el derecho fundamental a la protección de los datos personales, consagrado en el artículo 44 de la

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución. No solo imponen medidas desproporcionadas sin las debidas garantías, sino que evidencian una visión anacrónica del papel del Estado en la era digital. En un tiempo marcado por la disrupción tecnológica, el avance de la inteligencia artificial y la creciente explotación de datos personales, no podemos seguir regulando con esquemas del pasado ni permitir que el ejercicio de derechos fundamentales quede supeditado a normas administrativas sin el debido respaldo legal y constitucional.

Este Tribunal debió ir más allá del análisis inmediato de las disposiciones impugnadas y asumir su rol como garante de una nueva visión del derecho a la privacidad, una que no solo frene los excesos del Estado, sino que también impulse un marco normativo que proteja activamente a los ciudadanos en un entorno digital donde la vulnerabilidad de los datos es cada vez mayor. La protección de la privacidad y la autodeterminación informativa no pueden ser vistas como obstáculos a la seguridad o la innovación, sino como imperativos democráticos que exigen respuestas acordes con los desafíos contemporáneos. La Constitución nos exige no solo interpretar la norma, sino también sentar precedentes que orienten la evolución del derecho en sintonía con la realidad de nuestra época. Este era el momento de afirmar, sin ambigüedades, que el Estado dominicano no solo debe regular el uso de datos personales, sino garantizar mecanismos efectivos de protección, supervisión y control que respondan a los desafíos actuales. La era digital demanda un Tribunal que no solo reaccione ante las vulneraciones de derechos, sino que impulse una cultura jurídica que entienda que la protección de los datos personales es, en última instancia, la protección de la dignidad humana en el siglo XXI.

Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio del derecho previsto en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, presentamos un voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. Este proceso tiene su origen en la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, de fecha 11 de octubre del 2013, que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del 9 de agosto del año 2012; y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, de fecha 11 de septiembre del año 2019, dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), disposiciones que se encuentran transcritas en el cuerpo de la sentencia objeto de este voto salvado.

2. En ese sentido, la parte accionante alega que las citadas normas vulneran los siguientes artículos de la carta fundamental dominicana, a saber: 4 (Gobierno de la Nación y separación de poderes); 40.15 (igualdad ante la ley); 44.2 (Derecho a la intimidad y el honor personal); 50 (libertad de empresa); 74.2 (Principios de reglamentación e interpretación); 110 (Irretroactividad de la ley); y 112 (leyes orgánicas). Argumentando al respecto, entre otras cosas, que: “[...]cuando un órgano de la administración, como en el caso que nos ocupa, asume atribuciones que no le han sido otorgadas, o, peor, que están reservadas

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expresamente a la ley, como es el caso que nos ocupa, se produce una vulneración al principio de legalidad...”

3. En relación a lo anterior, la mayoría calificada de este órgano de justicia decidió rechazar la acción directa de inconstitucionalidad, fundamentado, esencialmente, en los siguientes motivos:

“[...] resulta que las normas cuestionadas no hablan sobre la custodia de las informaciones recopiladas ni la forma de resguardo —sin perjuicio de lo establecido en el artículo 29 del Reglamento de Servicios Telefónicos sobre protección de datos y demás mecanismos establecidos para los contratos pospago—, por lo que, este Tribunal Constitucional procederá a considerarla constitucional siempre que se de estricto cumplimiento a lo establecido en el numeral 3 del artículo 44 de la Constitución para su acceso por parte de los organismos investigativos y de seguridad del Estado, particularmente, el hecho de que dichas informaciones “Sólo podrán ser ocupados, interceptados o registrados, por orden de una autoridad judicial competente, mediante procedimientos legales en la sustanciación de asuntos que se ventilen en la justicia y preservando el secreto de lo privado, que no guarde relación con el correspondiente proceso. Es inviolable el secreto de la comunicación telegráfica, telefónica, cablegráfica, electrónica, telemática o la establecida en otro medio, salvo las autorizaciones otorgadas por juez o autoridad competente, de conformidad con la ley”.

Lo que queremos decir es que la imprevisión en relación a si la información habilitada en el portal permanente es pública o privada pudiera causar violación al derecho a la intimidad de los contratantes, máxime cuando esto podría traducirse en un mal manejo de las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

informaciones recopiladas y archivadas por el INDOTEL, ya que —reiteramos— dicha base de datos debe ser mantenida privada por parte de la prestadora de servicio, es decir, que solo podrá ser otorgada con orden judicial.

Es por ello que este Tribunal Constitucional entiende que dicha norma solo se considerara constitucional si y solo si su interpretación se hace en virtud de lo establecido en el numeral 3 del artículo 44 de la Constitución —anteriormente transcrito—, así como de las disposiciones de la Ley núm. 172-13, que tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros públicos, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos destinados a dar informes, sean estos públicos o privado, y atendiendo, además, al contenido de los precedentes de este tribunal anteriormente citados.

Destacar que corresponderá al INDOTEL y a las prestadoras de servicio adoptar los recaudos de lugar en cuanto a la protección de datos personales (incluyendo imágenes) y su tratamiento y procesamiento atendiendo a lo dispuesto en el párrafo anterior, sin perjuicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición de los usuarios en el manejo, tratamiento y procesamiento de datos. Esto tampoco sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas que las prestadoras o bien el INDOTEL pudiera enfrentar por el manejo, tratamiento y procesamiento de datos.”

4. De acuerdo a los motivos antes transcritos, la cuota mayor de este pleno consideró, que las normas impugnadas son conformes a la Constitución, pues, disponen que la información requerida por las prestadoras del servicio de telecomunicaciones será solo la relevante para la contratación o prestación

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

telefónica, además, los registros sobre la identidad de los usuarios no serán públicos, y que, las empresas de servicio están obligadas a conservar la privacidad de la información de los clientes, la cual sólo podrá ser otorgada con orden judicial.

5. Vistas las motivaciones esenciales de esta sentencia anteriormente citadas, formularemos el presente voto, puesto que, a nuestro modo de ver, la mayoría calificada de este colegiado no advirtió, que el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) esta regulando aspectos concernientes a derechos fundamentales y conexos, situación que subvierte el orden constitucional.

6. En relación a lo anterior, en este voto, vamos a desarrollar los siguientes ítems: **I.** Los derechos fundamentales involucrados en este proceso. **II.** Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional.

I. Los derechos fundamentales involucrados en este proceso.

7. En este apartado, es imperante indicar que, la parte accionante Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) impugnó en inconstitucionalidad el artículo 10.1 de la Resolución No.70-19⁴⁰ que aprueba la contratación y activación de los servicios públicos de telecomunicaciones, modificada por la Resolución núm.054-2023⁴¹, que establece lo siguiente:

“10.1 Al momento de la contratación y previo a la activación de una tarjeta SIM para la prestación y el uso de los servicios de telefonía

⁴⁰ Emitida por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) el 11 de septiembre del 2019.

⁴¹ Dictada por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) en fecha 15 de junio del año 2023.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*móvil, independientemente de la modalidad del plan contratado, la prestadora deberá registrar y validar la identificación de los usuarios.*⁴²

8. Como vemos, el artículo arriba citado, establece que, para la contratación o activación de los servicios de telefonía móvil, la prestadora deberá registrar y validar la identificación de los usuarios.

9. No obstante, la indicada norma en cuestión no establece en que consiste la validación y registro de la identificación de los usuarios ni el alcance que esto tendría, situación que debe estar claramente definida, por su vinculación con el derecho fundamental a la intimidad.

10. En tal sentido, a nuestro parecer, el INDOTEL está regulando a su merced, aspectos relacionados al derecho fundamental de la intimidad cuyo rango constitucional lo prevé el artículo 44 de la Constitución, que dispone lo siguiente:

“Artículo 44.- Derecho a la intimidad y el honor personal. Toda persona tiene derecho a la intimidad. Se garantiza el respeto y la no injerencia en la vida privada, familiar, el domicilio y la correspondencia del individuo. Se reconoce el derecho al honor, al buen nombre y a la propia imagen. Toda autoridad o particular que los viole está obligado a resarcirlos o repararlos conforme a la ley.”

11. Respecto al derecho fundamental a la intimidad, este Tribunal Constitucional en la sentencia TC/0094/22 fijó lo siguiente:

⁴² Subrayado nuestro

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Es necesario señalar que en nuestra carta magna se ha consagrado el derecho a la intimidad y honor personal en su artículo 44, el cual en su parte capital y numeral 1 dispone: Artículo 44.- Derecho a la intimidad y el honor personal. Toda persona tiene derecho a la intimidad. Se garantiza el respeto y la no injerencia en la vida privada, familiar, el domicilio y la correspondencia del individuo. Se reconoce el derecho al honor, al buen nombre y a la propia imagen. Toda autoridad o particular que los viole está obligado a resarcirlos o repararlos conforme a la ley.”

12. Relacionado al contenido esencial y alcance del derecho fundamental a la intimidad, envuelto en la especie, este tribunal en la Sentencia TC/0182/15, estableció lo siguiente:

*“Sobre el derecho fundamental a la intimidad: El derecho a la inviolabilidad del domicilio, contenido tanto en nuestra Constitución de dos mil dos (2002), como en la Constitución vigente y en el artículo 17 del citado Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, al igual que el resto de derechos fundamentales, encuentra su fundamento en el derecho a la dignidad de la persona. **En general, este derecho se configura como la prerrogativa que tienen las personas a tener un espacio propio, personal, una esfera privada de su vida, inaccesible al público, salvo expreso consentimiento del interesado o por disposición legal preestablecida.**”⁴³*

13. De acuerdo a lo anterior, en términos generales el derecho a la intimidad se configura como la prerrogativa que tienen las personas a tener un espacio

⁴³ Subrayado nuestro

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propio, personal, una esfera privada de su vida, inaccesible al público, salvo expreso consentimiento del interesado o por disposición legal preestablecida.

14. En igual sentido, este tribunal señaló que,

*el artículo 44 de la Constitución reconoce el derecho al honor, al **buen nombre y a la propia imagen** (TC/0441/20) y que, estos derechos se encuentran contemplados en el **artículo 44 de la Constitución dominicana** de manera conjunta, sin embargo, su conexidad no implica que no posean sus propias particularidades; a saber, el **derecho a la propia imagen** es definido como un derecho autónomo que tiene como finalidad la protección de la dimensión pública de su titular frente a injerencias que consistan en la captación, reproducción o publicación de su propia imagen a manos de cualquier persona no autorizada para ello... (TC/0225/25) En relación con el **buen nombre**, es uno de los bienes jurídicos más importantes que integran el patrimonio moral de una persona. **El buen nombre** ha sido entendido como la reputación, o el concepto que de una persona tienen los demás... (TC/0225/25).*

15. Según lo anterior, la propia imagen y buen nombre se encuentran contemplados en el artículo 44 de la Constitución, y se consagran como derechos autónomos que tienen como finalidad la protección de la dimensión pública de su titular frente a injerencias que radiquen en la captación, reproducción o publicación en manos de cualquier persona no autorizada para ello.

16. Y es que, la información de todo contratante de un servicio de telefonía debe estar protegida en la medida en que no esté justificada por la prevalencia de una orden judicial; *“sobre todo, cuando el ejercicio del derecho de*

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

información no exija necesariamente el sacrificio de los derechos de otro, pueden constituir un ilícito las informaciones lesivas de esos derechos” (STC [171/1990](#), de 12 de noviembre, FJ 5).

17. En palabras del Tribunal Constitucional Español⁴⁴, «*esto ocurre no solo en la confrontación de la información con los derechos a la intimidad, sino también con el derecho fundamental a la propia imagen y buen nombre [...] por ejemplo, en aquellos casos en los que en la información pretenda la incorporación de documentos más allá de lo habitual*».⁴⁵

18. En este contexto, continua nuestro homólogo español, señalando que, «es innegable que algunos contornos de los derechos fundamentales al honor, a la intimidad y a la propia imagen garanten, todos ellos de la vida privada de los ciudadanos, pueden quedar desdibujados ante la utilización masificada de la información y de la comunicación, unida a los cambios en los usos sociales que ellas mismas han suscitado, añaden nuevos problemas jurídicos a los ya tradicionales.» (TCE Sentencia 27/2020, del 24 de febrero 2020).

19. A tales efectos, al INDOTEL está ordenando un registro y validación de identificación de los usuarios de los servicios de telefonía, es decir que está delimitando aspectos de la privacidad de los clientes y afectando la prerrogativa de dar su consentimiento a esos fines, lo cual incide sobre el derecho fundamental a la intimidad.

⁴⁴ Sentencia 27/2020, del 24 de febrero 2020

⁴⁵ La cédula de identidad y electoral, es el único documento que debe ser facilitado por el usuario para adquirir un servicio de telecomunicaciones, ya que se trata de un mero instrumento de satisfacción, básico para la identificación y proyección exterior y factor imprescindible para su propio reconocimiento como individuo.

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional.

20. Fundamentado en el razonamiento desarrollado en el primer ítem o apartado de este voto, somos de opinión que, el INDOTEL no puede reglamentar o regular asuntos concernientes a derechos fundamentales, como en este caso el derecho a la intimidad, pues sólo el legislador está facultado a esos fines.

21. Lo anterior, conforme el artículo 74 numeral 2 de la Constitución que dispone:

“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.”

22. Como vemos, el artículo 74.2 de la Constitución establece que sólo por ley podrá regularse el ejercicio y garantías de los derechos fundamentales, por igual, este Tribunal Constitucional señaló al respecto que:

“Al referirse a la limitación de los derechos fundamentales, el numeral 2, del artículo 74, de nuestra Carta Magna afirma que: “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.” (TC/0388/15)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. En tal sentido, cuando una norma es dictada en contravención a lo que la carta Fundamental dominicana dispone, se violenta, el principio de supremacía constitucional, y ello trae como consecuencia la nulidad de pleno de derecho, como lo sanciona el artículo 6 de la Constitución en el modo siguiente:

*“Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. **Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.**”*

24. Por igual, el artículo 73 de la Constitución, sobre la nulidad de actos que subviertan el orden constitucional, establece:

*“Artículo 73.- Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. **Son nulos de pleno derecho los actos** emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que **alteren o subviertan el orden constitucional** y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.”⁴⁶*

25. Al respecto del artículo 73 antes citado, este mismo Tribunal Constitucional, estableció que:

⁴⁶ Resaltado nuestro

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“(…) Sin lugar a dudas, este artículo es consecuencia del principio de separación de los poderes del Estado, que busca someter la actuación de los mismos a los principios, normas y valores de la Constitución y las leyes, garantizando así la preservación del Estado de derecho frente a cualquier tentativa de lesionarlo o desconocerlo.” (Sentencia TC/0205/20).

26. Lo anterior, deja claro que cuando un acto o una norma es dictada contrario a la constitución es nula de pleno de derecho. Este criterio, ha sido un concepto ampliamente reconocido por la doctrina y la jurisprudencia, en la que se ha admitido que la nulidad absoluta *“se origina con el nacimiento del acto, cuando el mismo va en contra de una norma que integra el orden público. (...) y por ello, se sostiene que no produce efecto legal alguno”*. (Miramón Parra, Araceli, Teoría de las nulidades e ineficacias del acto jurídico)

27. Además, la jurisprudencia comparada establece que son nulos aquellos actos: *«(...) dictados por autoridad manifiestamente incompetente; cuando sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, se omitan los elementos esenciales del procedimiento previsto, o los que garantizan el derecho a la defensa de los interesados; (...) entre otros»* (Sentencia pronunciada con fecha 28 de enero de 2019, referencia 408-2016, Corte Suprema de México).

28. Asimismo, sobre la nulidad de actos contrarios a la constitución y la exigencia de que los poderes públicos se sujeten al principio de legalidad o las *-leyes preexistentes-*, esta judicatura constitucional estableció en el precedente TC/0504/23, lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*“En efecto, hemos juzgado que la actividad de administración de justicia a través de la emisión de decisiones debidamente motivadas con aplicación de la norma vigente responde a uno de los principios pilares de un estado constitucional de derecho, **el principio de legalidad, que exige que los poderes públicos se sujeten a la conformidad de la ley, a pena de nulidad** (TC/0344/14). Este principio se incardina en el artículo 69.7 de la Constitución, que prescribe que ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio.”⁴⁷*

29. «Así pues, el principio de legalidad se erige en un eje transversal que subordina las actuaciones de la Administración Pública al cumplimiento del mandato de la Constitución y las leyes, a fin de proteger a los individuos de la actuación arbitraria y discrecional de las autoridades, para lo cual se exige la existencia previa de la ley al momento de su aplicación a los hechos, de modo que se puedan extraer las consecuencias jurídicas de los actos antes de su comisión» (TC/1103/23)

30. Aunado a lo anterior, mediante la presente sentencia, no solo desconoció los principios de supremacía constitucional y de legalidad, sino también las reglas propias de la justicia constitucional que impide tajantemente la convalidación de las violaciones constitucionales, así es dicho en la ley 137-11, Artículo 7.- **La infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación.**

⁴⁷ resaltado nuestro

Expediente núm. TC-01-2024-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas de Comunicación y Tecnología (COMTEC) contra: (i) la Resolución núm. 039-13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que crea el mecanismo de registro y validación de la identidad de los usuarios de los servicios de telefonía; (ii) los artículos 11.2 y 31 de la Resolución núm. 110-12, del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y (iii) los artículos 10.1 y 10.2 de la Resolución núm. 070-19, del once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), todas dictadas por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. Y es que, el INDOTEL fue creado por la ley General de Telecomunicaciones Núm. 153-98, sólo para los fines de reglamentar la implementación de los servicios públicos de telecomunicaciones, específicamente, su objetivo como órgano regulador, según el artículo 77 de dicha norma es:

“Garantizar la existencia de una competencia sostenible, leal y efectiva en la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones; Defender y hacer efectivos los derechos de los clientes, usuarios y prestadores de dichos servicios, dictando los reglamentos pertinentes, haciendo cumplir las obligaciones correspondientes a las partes...”

32. A tales efectos, esta jueza ha abogado porque el Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la carta magna, desempeñe su rol institucional fundamentado en la calidad orientativa y formativa con que se encuentran revestidas las decisiones de esta judicatura, en ese sentido hay que destacar lo que estableció respecto de la función pedagógica y el alcance de las sentencias constitucionales mediante precedente TC/0041/13, en los términos siguientes:

“Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional [...].”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. En definitiva, como quedo establecido en el cuerpo de este mismo voto salvado, el INDOTEL no tiene facultad para regular asuntos concernientes a derechos fundamentales y conexos, situación que no fue analizada o examinada por la cuota mayoritaria del pleno al momento de decidir la presente acción directa de inconstitucional.

Alba Luisa Beard Marcos, jueza

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha veintiuno (21) del mes de febrero del año dos mil veinticinco (2025); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria