

Quito, 26 de agosto de 2025

VPR- 33113-2025

Señor Ingeniero
Jorge Hoyos
DIRECTOR EJECUTIVO
AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LAS TELECOMUNICACIONES
Presente.

ASUNTO: OBSERVACIONES PROPUESTA “NORMA TÉCNICA PARA LA OPERACIÓN DE REDES COMUNITARIAS DE TELECOMUNICACIONES”

De mi consideración:

En relación a la propuesta de “NORMA TÉCNICA PARA LA OPERACIÓN DE REDES COMUNITARIAS DE TELECOMUNICACIONES” (“**PROPUESTA NORMATIVA**”), respetuosamente exponemos y solicitamos a usted lo siguiente:

I. INTRODUCCIÓN

Conforme a los principios que guían la actuación de Telefónica, respaldamos firmemente las iniciativas que el Gobierno del Ecuador impulse para reducir la brecha digital. Consideramos que una conectividad inclusiva y sostenible no solo fortalece el ejercicio de derechos fundamentales, sino que también impulsa el desarrollo económico, social y cultural del país.

En este sentido, es importante que las acciones que lleve adelante el Gobierno sean lo suficientemente estudiadas a fin de que se determine la población objetivo de la regulación y el impacto que tendrá en el mercado.

La propuesta normativa no contiene>

- El estudio de impacto regulatorio en el que se pueda apreciar los objetivos, el alcance y las metas que se pretende alcanzar al emitir esta normativa.
- No contiene los mecanismos requeridos para autorizar el despliegue de estas redes comunitarias

II. FALTA DE ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (AIR)

La elaboración de cualquier proyecto normativo debe estar precedido por un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), no como un trámite accesorio, sino como una herramienta técnica y jurídica indispensable para garantizar que la regulación responda a objetivos legítimos, esté sustentada en evidencia y se conozca sus impactos favorables y desfavorables, más aún en el sector de telecomunicaciones que es intensivo en capital.

- En este contexto, la Propuesta Normativa, al introducir una nueva figura de prestadores con condiciones diferenciadas, requiere de un AIR que permita anticipar sus efectos económicos, de mercado, técnicos, sociales y jurídicos, evaluar alternativas regulatorias y validar su viabilidad y sostenibilidad financiera.
- Esta obligación está respaldada por el Decreto Ejecutivo No. 307, que declara a la mejora regulatoria como política nacional y establece que todas las entidades de la Función

Ejecutiva —incluida ARCOTEL— deben aplicar procesos y herramientas como el AIR para asegurar transparencia, eficiencia y seguridad jurídica.

- A nivel regional, la Resolución CCP.I/REC. 44 (XLIV-24) de CITEC, que constituye la base de la Guía de Mejores Prácticas Regulatorias, recomienda explícitamente incorporar y fortalecer el AIR como instrumento técnico para evaluar regulaciones nuevas y existentes, tanto en su diseño como en su implementación.
- El artículo 336 de la Constitución establece que el Estado debe asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades sin excepciones ni figuras con condiciones diferenciadas.
- El Reglamento General a la LOT, en su artículo 60.3, establece que la regulación de acceso no debe afectar las condiciones de competencia en zonas priorizadas, lo que implica que cualquier habilitación de redes comunitarias debe ser evaluada en términos de su impacto sobre el equilibrio competitivo del mercado.

CONCLUSION: La ausencia de AIR no solo representa una omisión metodológica, sino una contradicción directa con la política pública nacional y los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de gobernanza regulatoria.

III. SOBRE LAS REDES COMUNITARIAS Y LA DEFINICIÓN DE COMUNIDAD

Resulta indispensable incorporar de forma explícita en la norma técnica la delimitación del alcance de las redes comunitarias, conforme a lo establecido en el artículo 31.1 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

- Este artículo define que las redes comunitarias **deben operar exclusivamente en beneficio de los miembros de una o varias comunidades, ubicadas en zonas priorizadas, y sin fines de explotación comercial.**
- Esta restricción no es meramente formal, sino que responde a la necesidad de preservar el carácter comunitario, autogestionado y no lucrativo de estas redes.

CONCLUSION: Corresponde delimitar que son las zonas priorizadas para cerrar la brecha de conectividad sin fines comerciales.

Por tanto, es indispensable que la Propuesta Normativa de manera concreta:

- Refuerce la exigencia de no lucro, estableciendo mecanismos de verificación que impidan la participación de entidades que, aunque formalmente se presenten como sin fines de lucro, operen en la práctica bajo lógicas comerciales.
- Evite que se utilicen figuras comunitarias para evadir obligaciones regulatorias.
- Establezca criterios claros de gobernanza comunitaria, que garanticen la participación efectiva de los miembros de la comunidad en la toma de decisiones, la gestión de la red y la distribución de beneficios.
- Incorpore mecanismos de control y reportería que permitan verificar el cumplimiento de esta restricción, así como sanciones proporcionales en caso de incumplimiento, incluyendo la revocatoria del título habilitante.

SOBRE LA DEFINICIÓN DE COMUNIDAD

La Norma Técnica elabora la siguiente definición de comunidad:

Comunidad: *Conjunto de personas que comparten elementos en común, como un territorio, valores, intereses, costumbres, idioma, identidad cultural o metas colectivas, con fines cívicos, cooperativos, solidarios, académicos, ecológicos, educativos, recreativos, culturales o institucionales, y que pueden pertenecer a pueblos, organizaciones, comunidades o grupos étnicos.*

Esta definición permite que cualquier agrupación o un amplio conglomerado de personas pueda definirse como una supuesta comunidad desvirtuando el concepto de “redes comunitarias”. Con base a la definición, si se comparte el idioma español resulta ser una comunidad (todo el Ecuador), si se comparte el interés recreativo como el fútbol es una comunidad (casi todo Ecuador) o si se identifican como mestizos también es una comunidad (casi todo el Ecuador).

Las comunidades tienen características y conceptos legales que deben cumplirse y deben estar contenidos en la definición:

1. **Reconocimiento legal:** En Ecuador, las comunas están reconocidas por la Ley de Comunas y por la Constitución como formas de organización social con derechos sobre su territorio.
 - **“Comunas ancestrales y comunidades¹.** - *Para efectos del presente Reglamento se consideran comunas ancestrales y comunidades a estructuras de organización social que integran a familias de un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características culturales e intereses comunes, así como, necesidades y potencialidades económicas, sociales, culturales y/o ambientales; basados en los principios de solidaridad, reciprocidad e igualdad”.*
2. **Propiedad colectiva:** El territorio de una comuna suele ser de propiedad comunal, es decir, no pertenece a individuos sino a toda la comunidad.
3. **Autonomía organizativa:** Las comunas tienen sus propias autoridades tradicionales y formas de gobierno interno, como asambleas comunitarias.
4. **Identidad cultural:** Conservan prácticas, lenguas, costumbres y saberes ancestrales.
5. **Participación en decisiones:** Las decisiones se toman de forma colectiva, buscando el consenso y el bienestar común.

Las características clave de las redes comunitarias son:

1. **Gestión comunitaria:** Son diseñadas, operadas y mantenidas por miembros de la comunidad, no por grandes empresas o gobiernos.
2. **Acceso inclusivo:** Buscan reducir la brecha digital, especialmente en zonas rurales o marginadas donde el acceso comercial es limitado o inexistente.
3. **Tecnología apropiada:** Utilizan tecnologías accesibles y adaptadas a las necesidades locales, como Wi-Fi o enlaces satelitales.
4. **Modelo colaborativo:** Se basan en principios de cooperación, solidaridad y participación activa de los usuarios.

¹ Art 8. ACUERDO Nro. SGDPN-2022-001 mediante el cual la SECRETARÍA DE GESTIÓN Y DESARROLLO DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES expidió el “REGLAMENTO PARA OTORGAR LA PERSONERÍA JURÍDICA Y EL REGISTRO A LAS COMUNAS ANCESTRALES, COMUNIDADES, PUEBLOS, NACIONALIDADES Y ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO DE LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES”,

5. **Sostenibilidad social y económica:** Promueven el desarrollo local, la educación digital y la autonomía tecnológica.

CONCLUSION: La definición de comunidad debería recoger la definición del Acuerdo Nro. SGDPN-2022-001 y lo establecido en la LOT :

- *“Se consideran comunidades a estructuras de organización social reconocidas por la SECRETARÍA DE GESTIÓN Y DESARROLLO DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES de conformidad con el Acuerdo No. SGDON-2022-001. Para efecto de esta Norma Técnica se considerarán las comunidades que geográficamente se encuentren en zonas urbano-marginales, rurales, fronterizas y priorizadas que sean determinadas por el MINTEL, y que no posean servicios de telecomunicaciones.”*

IV. INCLUSIÓN DEL SERVICIO MÓVIL AVANZADO (SMA)

El SMA, por su naturaleza, implica la prestación de servicios móviles con numeración, portabilidad, gestión de terminales, interconexión, atención al cliente, facturación y cumplimiento de estándares de calidad y seguridad.

- La Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOT) establece en su artículo 13.1 que las redes comunitarias **deben operar bajo condiciones diferenciadas**, con fines sociales, en zonas priorizadas, y con esquemas de autogestión.

CONCLUSION: La norma no establece cuáles son las condiciones de operación diferenciadas. Por ejemplo, los requisitos de seguridad (información para el sistema judicial y entidades de seguridad del estado) y protección de datos no pueden ser diferenciados (derechos constitucionales). Tampoco puede haber exoneraciones sobre los sistemas de facturación, reportes a la ARCOTEL, auditorías de servicios, etc.

La propuesta de que las redes comunitarias sean bajo la figura de OMV resulta que se soportan sobre la red del operador que debe cumplir con las obligaciones regulatorias. Es decir, el operador no puede gestionar su red bajo condiciones operativas diferenciadas solo para una red comunitaria, lo hace de la misma forma para todos sus clientes. Por tanto, esta figura de OMV no resulta aplicable en el contexto de “operar bajo condiciones diferenciadas” y debe ser excluida de la propuesta por expreso señalamiento legal.

La aplicación de OMV no excluye a organizaciones comunitarias y establece que cualquier entidad puede solicitar un título habilitante para operar como OMV, siempre que cumpla con requisitos técnicos, económicos y legales. En consecuencia, no cabe ninguna particularización ya que contradice el principio de legalidad y no es aplicable en el contexto que se propone.

La conectividad rural requiere soluciones inclusivas, pero también responsables, que reconozcan la diversidad de actores sin sacrificar los principios de equidad, competencia y sostenibilidad que rigen el sector de telecomunicaciones.

V. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SOBRE REDES COMUNITARIAS

A nivel internacional, las redes comunitarias de telecomunicaciones han sido reconocidas como una herramienta efectiva para cerrar la brecha digital en zonas rurales, remotas y excluidas del mercado. Estas experiencias comparten un enfoque común: la provisión de acceso a internet como servicio esencial, gestionado de manera local, colaborativa y sin fines de lucro.

Sin embargo, no han incluido al Servicio Móvil Avanzado (SMA) como parte de los servicios habilitados, debido a su complejidad técnica, requerimientos de espectro y riesgos de desvirtuar el carácter comunitario de estas redes.

En Perú, el proyecto Internet para Todos (IPT), impulsado por Telefónica, Meta, BID Invest y CAF, ha logrado conectar a más de 2 millones de personas en zonas rurales mediante un modelo mayorista de infraestructura compartida. Y no como red comunitaria. IPT ha demostrado que el acceso móvil puede ser expandido mediante esquemas colaborativos y flexibles. No hay evidencia que una red comunitaria aislada de SMA resulte sostenible

En Argentina, cooperativas locales como Colsecor han desplegado redes de fibra óptica comunitarias para brindar acceso a internet en pequeñas localidades, con apoyo del Estado y fondos públicos. Estas iniciativas han sido clave para democratizar el acceso a la conectividad, sin incurrir en modelos comerciales tradicionales.

En Colombia han avanzado significativamente en la creación de un entorno regulatorio favorable para la operación de redes comunitarias, especialmente en zonas rurales y de difícil acceso. A través del Decreto 1079 de 2023 se creó la figura del Proveedor del Servicio de Internet Comunitario Fijo (PSICF), permitiendo que organizaciones sin ánimo de lucro gestionen redes de acceso a Internet en sus comunidades, pero siempre precautelando la competencia a través de regulación que resguarda que se mantengan las condiciones de operar sin fines de lucro.

Estas experiencias coinciden en que el Acceso a Internet es el servicio más adecuado para redes comunitarias, por su impacto directo en educación, salud, participación ciudadana y desarrollo económico.

CONCLUSION: La incorporación de servicios como el SMA/OMV (Art. 5 (2)) parecería que excede las capacidades técnicas y operativas de estas redes comunitarias y no parece ser sostenible financieramente. Lo que lleva a un gran problema para el Estado que debe ser evaluado por ARCOTEL, esto es que iniciado la prestación del servicio y luego siendo insostenible, deberá ser el Estado el que se haga cargo de esa red comunitaria, dada la obligación constitucional de mantener la continuidad del servicio. Por lo que consideramos que el SMA/OMV no debe ser un servicio aplicable a las redes comunitarias.

VI. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

VI.1. RESPECTO AL ARTÍCULO 4

El Artículo 4 se refiere a que los requisitos, procedimiento, plazos y criterio para el otorgamiento de este TTHH se sujetarán a lo que indique Reglamento para otorgar títulos habilitantes para servicios del régimen general de telecomunicaciones y frecuencias del espectro radioeléctrico o la norma que la sustituya.

El artículo 4 debe señalar las disposiciones de la LOT respecto a las redes comunitarias; esto es: que el TTHH es de registro, que se lo emite a nombre de una comunidad específica y que deben operar en zonas urbano-marginales, rurales, fronteras, priorizadas por MINTEL.

VIII.2. RESPECTO AL ARTÍCULO 5.- OPERACIÓN DE UNA RED COMUNITARIA

El Art. 5 se refiere a las condiciones de operación de una red comunitaria que se la implementa para la prestación de los servicios de Acceso a Internet y Móvil Avanzado a través de Operador Móvil Virtual.

Se debería señalar las condiciones de operación en las que se otorgará la autorización para operar estas redes comunitarias, que recogiendo lo que indica la LOT y el RGLOT, debería ser:

- El operador de redes comunitarias únicamente deberá prestar servicio a la comunidad gracias a la cual se le otorgó el registro.
- Los servicios deberán ser prestados únicamente a los miembros de la comunidad; no se podrán prestar servicio a terceros fuera de la comunidad.
- No se podrán realizar ampliaciones de cobertura hacia territorios ajenos a la comunidad a la que se otorgó el TTHH.

La Norma Técnica debería incluir como obligación la presentación de la reportería de tal forma que permita al regulador verificar que se cumple con las condiciones señaladas en la LOT y en el RGLOT.

VI.3. RESPECTO AL ARTÍCULO 5, NUMERAL 1.- ACCESO A INTERNET

Es importante mencionar que la implementación de redes comunitarias en el país requiere un profundo análisis respecto a la comunidad objetivo que será beneficiaria. Así, por ejemplo, en Colombia el Decreto 1079 de 2023, establece restricciones para el Servicio de Internet comunitario fijo a fin de que no afecten la competencia; específicamente señala las siguientes restricciones:

- Limita para el internet fijo residencial minorista, pero pueden proveer el servicio a instituciones educativas, de salud, bibliotecas públicas y a organizaciones sin ánimo de lucro, que estén ubicadas dentro de su área de cobertura.
- La operación debe realizarse sin fines de lucro
- Los ingresos se pueden utilizar exclusivamente para la administración y mantenimiento del servicio de internet comunitario fijo.
- En ningún caso pueden superar los 3.000 accesos

Cabe señalar que las redes comunitarias al no tener fines de lucro, sus recursos no pueden ser utilizados con otro objetivo de mantener y gestionar la red desplegada, aspecto que debería contemplarse al emitir el TTHH.

VI.5. RESPECTO AL ART. 6

Es importante que ARCOTEL defina el procedimiento de control específico en base al cual se determine que efectivamente la red implementada cumple con las condiciones de cobertura dentro de la comunidad.

VII. PETICIÓN

La implementación de redes comunitarias puede representar una oportunidad valiosa para cerrar la brecha digital en zonas urbano-marginales, rurales, fronterizas y de difícil acceso. Sin embargo, para que esta iniciativa cumpla efectivamente su propósito social, es indispensable que se establezca un marco regulatorio claro, coherente y técnicamente viable, que garantice la sostenibilidad del modelo, la equidad entre operadores y la protección del interés público.

Hago llegar a usted mi sentimiento de mayor consideración.

Atentamente,

Hernan Ordoñez Castro
VICEPRESIDENTE DE REGULACIÓN OTECEL S.A.