

Quito, 29 de octubre de 2025

VPR-33424-2025

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

ASUNTO: OBSERVACIONES PROPUESTA NORMATIVA “REFORMAS DEL REGLAMENTO PARA OTORGAR TÍTULOS HABILITANTES PARA SERVICIOS DEL RÉGIMEN GENERAL DE TELECOMUNICACIONES Y FRECUENCIAS DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO”

De mi consideración:

Reciba un cordial saludo de quienes hacemos Movistar que opera en el país desde 2004, comprometida con el desarrollo de las tecnologías de comunicación e información. Estamos convencidos que estas tecnologías mejoran la calidad de vida de las personas y benefician a la sociedad ecuatoriana.

En relación a la propuesta de “REFORMAS DEL REGLAMENTO PARA OTORGAR TÍTULOS HABILITANTES PARA SERVICIOS DEL RÉGIMEN GENERAL DE TELECOMUNICACIONES Y FRECUENCIAS DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO” (“**PROPUESTA NORMATIVA**”), respetuosamente exponemos y solicitamos a usted lo siguiente:

I. INTRODUCCIÓN

La “Propuesta Normativa” actualmente en proceso de consulta pública incorpora un régimen específico para redes comunitarias de telecomunicaciones. Esta inclusión responde al mandato legal de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones que tiene por objetivo promover el acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación, especialmente en zonas rurales, urbano-marginales y de frontera.

Sin embargo, el texto propuesto presenta una omisión sustancial que puede comprometer la legitimidad, equidad y sostenibilidad del régimen: no exige como requisito para el otorgamiento del título habilitante que las comunidades solicitantes cuenten con personería jurídica otorgada por la Secretaría de Gestión de Pueblos y Nacionalidades. Esta omisión no solo contradice el marco constitucional y legal vigente, sino que también abre la puerta a distorsiones regulatorias, competencia desleal y apropiación indebida de beneficios estatales por parte de actores que no representan comunidades reconocidas.

A continuación, demostraremos que la personería jurídica debe ser un requisito obligatorio para el otorgamiento de títulos habilitantes a redes comunitarias.

II. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES COMO SUJETOS DE DERECHO

La Constitución de la República del Ecuador reconoce expresamente a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades como sujetos colectivos de derechos. El artículo 56 establece que:

“Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas son titulares de derechos colectivos.”

A su vez, el artículo 57 otorga a estos sujetos el derecho a conservar y desarrollar sus propias formas de organización social, económica, política y jurídica, así como a crear y mantener organizaciones que representen sus intereses.

Este reconocimiento implica que la condición de “comunidad” no puede ser autodeclarada ni atribuida por terceros sin un proceso formal. La personería jurídica otorgada por la Secretaría de Gestión de Pueblos y Nacionalidades es el mecanismo institucional mediante el cual el Estado reconoce a una agrupación como comunidad, comuna o pueblo, conforme a **criterios históricos, culturales, territoriales y organizativos**.

Permitir que cualquier grupo de personas se autodenomine “comunidad” para acceder a un régimen regulatorio especial, sin contar con el reconocimiento estatal, vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 82 de la Constitución) y desnaturaliza el régimen de derechos colectivos.

III. NORMATIVA QUE DEBE SER CONSIDERADA EN LA REFORMA DEL ROTH

La LOT, en su artículo 13.1, define a las redes comunitarias como:

*“...aquellas desplegadas y/o utilizadas por personas naturales o jurídicas públicas o privadas, sin fines de lucro, o por organizaciones de la economía popular y solidaria **legalmente constituidas**, que tienen el propósito de satisfacer las necesidades de servicios de telecomunicaciones propias de una o varias comunidades de conformidad a esta Ley.”* (Énfasis añadido)

El Reglamento General a la LOT por su parte, en el artículo 31.1, establece que las redes comunitarias: *“Son aquellas utilizadas por personas naturales o jurídicas públicas o privadas, sin fines de lucro, o por organizaciones de la economía popular y solidaria, **legalmente constituidas**, en beneficio únicamente de los miembros de una o varias comunidades en zonas urbano-marginales, rurales, fronterizas y priorizadas por el ente rector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, sin fines de explotación comercial, con el propósito de auto provisional- y auto gestionar servicios de telecomunicaciones.”*

Como se puede apreciar, tanto la Ley Orgánica de Telecomunicaciones como su Reglamento General establecen que podrán acceder a títulos habilitantes las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, **legalmente constituidas**, que representen a comunidades, pueblos, nacionalidades, así como a organizaciones de la economía popular y solidaria, también legalmente constituidas.

Esta disposición implica que el marco legal vigente ya contempla un mecanismo de verificación de la condición jurídica de los sujetos que representan a comunidades, al exigir que estén formalmente constituidos conforme a la normativa aplicable.

En consecuencia, el Reglamento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes (ROTH) debe respetar y aplicar esta exigencia legal, incorporando de manera expresa el requisito de que las comunidades solicitantes de títulos habilitantes para redes comunitarias cuenten con personería jurídica otorgada por la Secretaría de Pueblos y Nacionalidades, o por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, según el tipo de organización de que se trate.

Esta inclusión normativa en el ROTH garantiza la aplicación efectiva del principio de legalidad, evitando que cualquier grupo de personas se autodenomine como comunidad sin

respaldo jurídico. Además, fortalece la seguridad jurídica en los procesos de otorgamiento de títulos habilitantes, asegurando que los beneficiarios representen legítimamente a colectivos organizados conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Control de Poder de Mercado y la Ley de Competencia Desleal establecen que toda actividad económica debe desarrollarse en condiciones de equidad, transparencia y buena fe.

Permitir que redes comunitarias operen sin personería jurídica, sin garantías de cumplimiento, sin obligaciones de calidad y sin supervisión efectiva, mientras los operadores establecidos deben cumplir con todas las cargas regulatorias, genera una competencia desleal que distorsiona el mercado y afecta la sostenibilidad del sistema.

Además, se corre el riesgo de que actores privados utilicen la figura de red comunitaria como vehículo para evadir obligaciones, acceder a espectro gratuito y competir en condiciones desiguales, lo que vulnera el principio de neutralidad regulatoria.

IV. NECESIDAD DE VERIFICACIÓN INSTITUCIONAL DE LA PERSONERÍA JURÍDICA EN REDES COMUNITARIAS DE TELECOMUNICACIONES

Desde el punto de vista de la técnica regulatoria, todo régimen especial debe contar con mecanismos de control que garanticen que los beneficiarios cumplen con los criterios sustantivos que justifican dicho tratamiento. En el caso de las redes comunitarias de telecomunicaciones, el tratamiento diferenciado se justifica por su carácter no lucrativo, su vinculación con comunidades vulnerables y su contribución al cierre de la brecha digital.

Si no se exige personería jurídica, cualquier grupo informal podría acceder a beneficios regulatorio como la exoneración de tarifas por uso de espectro, lo cual no solo desnaturaliza el régimen, sino que genera incentivos perversos para la creación de estructuras ficticias que simulen ser comunidades, sin cumplir con los requisitos culturales, organizativos y territoriales que definen a una comunidad conforme lo exige el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Por otro lado, el proyecto permite que personas naturales soliciten títulos habilitantes para redes comunitarias, siempre que presenten un acta de colaboración comunitaria. Sin embargo, no se exige un mecanismo formal de gobernanza ni verificación institucional de representatividad, lo que puede generar conflictos internos, falta de transparencia y problemas de sostenibilidad, toda vez que no hay garantía de que el solicitante represente legítimamente a la comunidad, abriendo la puerta a que individuos actúen en nombre de comunidades sin control ni rendición de cuentas.

Por ello se hace indispensable incluir como requisito obligatorio que toda red comunitaria cuente con una estructura de gobernanza comunitaria formal, reconocida por la Secretaría de Gestión de Pueblos o por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, según corresponda.

V. OTROS TEMAS RELEVANTES A CONSIDERAR

5.1. Improcedencia del otorgamiento de frecuencias esenciales a redes comunitarias

De conformidad con el Artículo 38 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones el uso y explotación de frecuencias del espectro radioeléctrico se instrumenta mediante habilitaciones generales bajo las modalidades de concesión o autorización. Sin embargo, esta habilitación no es aplicable de forma indiscriminada a cualquier tipo de servicio o red, es así que la propia LOT, delimita claramente que se otorgará para la prestación de servicios de telecomunicaciones tales como la telefonía fija y el servicio móvil avanzado y instrumenta

a través de concesiones (para empresas privadas) o autorizaciones (empresas públicas), según corresponda.

En este contexto, las redes comunitarias, al no ser objeto de otorgamiento del título habilitante de concesión (o autorización para empresas públicas), no está habilitada por la LOT al acceso a frecuencias esenciales, ya que estas están íntimamente vinculadas a servicios que requieren acceso masivo por parte de usuarios a través de equipos terminales.

Además, el concepto de frecuencias esenciales, según la LOT, se refiere a aquellas que son indispensables para el acceso de los usuarios al servicio. En el caso de redes comunitarias, cuya naturaleza es limitada, local y no masiva, el uso de frecuencias esenciales no se justifica ni técnica ni jurídicamente, y su otorgamiento podría implicar una distorsión del régimen de asignación de espectro, afectando la equidad y eficiencia en su uso.

5.2. Sobre la condición de prestador de servicios de telecomunicaciones

Uno de los aspectos más preocupantes de la “Propuesta Normativa” es la afirmación de que los operadores comunitarios no son prestadores de servicios.

Esta afirmación genera una incongruencia normativa, ya el otorgamiento de un título habilitante y el cobro de tarifas implica la existencia de una relación de prestación de servicios, sujeta a principios de calidad, continuidad, responsabilidad y supervisión, propios del régimen de telecomunicaciones. Negar la condición de prestador mientras se permite el cobro puede dar lugar a vacíos regulatorios, falta de control tarifario y ausencia de mecanismos de protección para los usuarios.

El artículo 3 del Reglamento General a la LOT define como prestadores de servicios aquellos que poseen el título habilitante para la prestación del servicio de telecomunicaciones. Entonces, si una red comunitaria presta servicios y cobra por el acceso, mantenimiento o uso de la red, está realizando una actividad económica regulada, lo que la convierte de facto en prestador de servicios.

Esta condición implica que debe cumplir con los principios establecidos en el artículo 4 de la LOT: universalidad, calidad, eficiencia, equidad y transparencia. Además, al operar en un sector estratégico como las telecomunicaciones, debe estar sujeta a los principios del artículo 314 de la Constitución: obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.

Por ello, resulta jurídica y regulatoriamente necesario calificar a los operadores de redes comunitarias como prestadores de servicios de telecomunicaciones, caso contrario se generará una contradicción normativa, pues se les reconoce la facultad de operar redes y gestionar recursos públicos (como espectro radioeléctrico), sin sujetarlos al régimen aplicable a los prestadores. Esta omisión puede derivar en vacíos regulatorios, falta de supervisión técnica y tarifaria, y ausencia de garantías para los usuarios.

Se solicita que en el ROTH de manera expresa se reconozca a los operadores comunitarios como prestadores de servicios de telecomunicaciones, bajo un régimen diferenciado que respete su naturaleza social y comunitaria, pero que asegure coherencia jurídica y control institucional, pues el hecho de que no persigan lucro no excluye su condición de prestadores de servicios, ya que el elemento definitorio es la provisión del servicio, no la finalidad económica.

5.3. Exclusión de garantías para redes comunitarias

La “Propuesta Normativa” plantea la posibilidad de exonerar a los operadores de redes comunitarias del cumplimiento de ciertas garantías, específicamente la garantía de fiel cumplimiento y la garantía de responsabilidad civil.

La exoneración de la garantía de fiel cumplimiento podría ser considerada viable, en tanto se trata de una medida orientada a facilitar el acceso de organizaciones comunitarias al régimen habilitante, reconociendo su naturaleza social, sin fines de lucro, y su limitada capacidad económica. Esta garantía está vinculada al cumplimiento de obligaciones contractuales y administrativas frente al Estado, por lo que su flexibilización puede justificarse en el marco de políticas de inclusión digital.

No obstante, la garantía de responsabilidad civil tiene una naturaleza distinta. Esta garantía no protege al Estado, sino que está destinada a resguardar los derechos de los usuarios frente a posibles daños derivados de la prestación del servicio, tales como interrupciones, fallas técnicas, negligencia o incumplimiento de estándares mínimos de calidad. Su eliminación implicaría dejar a los usuarios sin mecanismos de reparación ante perjuicios, lo cual vulnera principios fundamentales como la protección al consumidor, la seguridad jurídica y la responsabilidad objetiva del prestador.

En consecuencia, no es procedente exonerar a los operadores comunitarios de la garantía de responsabilidad civil, aun cuando se reconozca su carácter social. Esta garantía debe mantenerse como condición habilitante, aunque podría establecerse un régimen proporcional o simplificado, que permita su cumplimiento sin afectar la sostenibilidad de las redes comunitarias, pero asegurando la protección efectiva de los usuarios.

5.4. Omisión de obligaciones de reportería

La “Propuesta Normativa” no establece obligaciones periódicas de reportes técnicos ni financieros por parte de los operadores comunitarios, ni mecanismos de seguimiento por parte de ARCOTEL, lo que imposibilitará verificar por ejemplo si se mantiene el carácter no lucrativo y comunitario.

Por ello, se solicita incluir obligaciones mínimas de reportaría sobre operación, sostenibilidad, cobertura y gobernanza, y facultar a ARCOTEL para realizar auditorías técnicas.

VI. PETICIÓN

En virtud de los principios constitucionales de seguridad jurídica y equidad regulatoria se recomienda que el proyecto de reforma al Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes incorpore una disposición expresa que establezca que para el otorgamiento de títulos habilitantes de operación de redes comunitarias de telecomunicaciones, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, deberán acreditar personería jurídica otorgada por la Secretaría de Gestión de Pueblos y Nacionalidades, o por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, según el tipo de organización de que se trate, conforme al procedimiento establecido en la normativa vigente.

Esta acreditación será requisito obligatorio para acceder al régimen regulatorio especial previsto para redes comunitarias, y garantizará que el solicitante representa efectivamente a una comunidad reconocida por el Estado, lo cual permitirá:

- Evitar que cualquier grupo informal se autodenomine comunidad sin cumplir con los requisitos sustantivos que justifican el tratamiento regulatorio diferenciado.
- Preservar la finalidad social del régimen de redes comunitarias, asegurando que los beneficios regulatorios lleguen a comunidades vulnerables reconocidas por el Estado.
- Prevenir distorsiones de mercado y competencia desleal, especialmente frente a operadores establecidos que sí cumplen con todas las cargas regulatorias.

- Fortalecer la trazabilidad institucional, permitiendo a ARCOTEL verificar la legitimidad del solicitante y su vínculo con una comunidad real y jurídicamente reconocida.

Adicionalmente, por los argumentos establecidos en el presente documento se solicita reconsiderar el criterio que los operadores comunitarios no son prestadores de servicios, la asignación de frecuencias esenciales, la exclusión de garantías y el establecimiento de obligaciones de reportería para los operadores de redes comunitarias.

Hago llegar a usted mi sentimiento de mayor consideración.

Atentamente,

Hernan Ordoñez Castro
VICEPRESIDENTE DE REGULACIÓN
OTECEL S.A.