



PROCOMPETENCIA

PR-IN-2025-0062



Santo Domingo, D. N.
13 de febrero del 2025

Señor
Sigmund Freund
Ministro
Ministerio de Administración Pública (MAP)
Ciudad. -



Señor
Edgar de Jesús Batista Carrasco
Director General
Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación (OGTIC)
Ciudad.-

Asunto: Informe público de recomendación a la Resolución núm. 206-2022 que establece los lineamientos para la implementación de firma digital y los servicios electrónicos de confianza en los órganos y entes de la Administración Pública del 15 de julio de 2022.

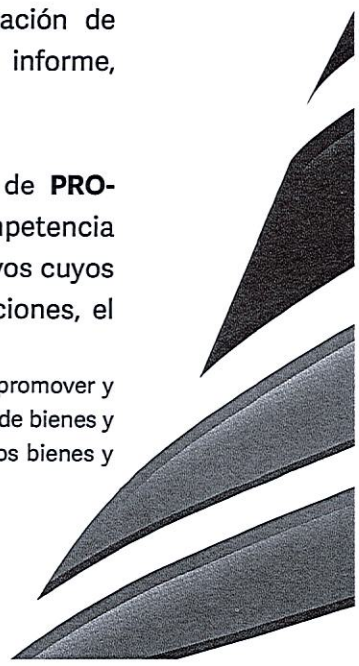
Distinguido señores:

1. Con la finalidad de garantizar la prevalencia del principio de libre competencia y el derecho a la libertad de empresa consagrados en los artículos 217 y 50, respectivamente, de la Constitución dominicana, la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08¹ (en lo adelante "Ley 42-08") le atribuye a la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA** (a ser referida en lo adelante como "**PRO-COMPETENCIA**") el rol de promover y garantizar la competencia efectiva en los mercados, mediante la ejecución y aplicación de las políticas y legislación de competencia, y el ejercicio de sus facultades investigativas, de informe, reglamentarias, resolutivas y sancionadoras previstas en la Ley 42-08.

2. La Ley 42-08 en su artículo 31 letra n) otorga al Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** la facultad de realizar actividades de abogacía de la competencia durante el proceso de formación de las leyes y otros instrumentos normativos cuyos efectos puedan incidir en la competencia. En el ejercicio de tales atribuciones, el

¹ Ley 42-08, Art. 1: "Objeto. La presente ley tiene por objeto, con carácter de orden público, promover y defender la competencia efectiva para incrementar la eficiencia económica en los mercados de bienes y servicios, a fin de generar beneficio y valor en favor de los consumidores y usuarios de estos bienes y servicios en el territorio nacional".

2
↓



Consejo Directivo ha procedido a evaluar, desde la perspectiva de libre competencia la Resolución núm. 206-2022 que establece los lineamientos para la implementación de firma digital y los servicios electrónicos de confianza en los órganos y entes de la Administración Pública (a ser referida en lo adelante como la "**Resolución**"), publicada por el Ministerio de Administración Pública en fecha 15 de julio de 2022.

3. Como resultado de la evaluación realizada a la Resolución, **PRO-COMPETENCIA** emite el presente informe con observaciones que sometemos a consideración del **Ministerio de Administración Pública (MAP)**, a fin de que las mismas sean ponderadas y tomadas en cuenta por este organismo en el proceso de aplicación de tan relevantes e importantes disposiciones para nuestro ordenamiento jurídico y en especial para las instituciones públicas².

4. Para facilitar el estudio de este informe, lo hemos dividido en cuatro (4) partes, a saber: **(A) fundamento legal de la facultad de abogacía, (B) contexto y objetivos de las normativas, (C) observaciones a las normativas y su impacto en la competencia, y (D) conclusiones y recomendaciones.**

A. Fundamento legal de la facultad de abogacía de PRO-COMPETENCIA

1. La facultad de abogacía de la competencia con respecto a los instrumentos normativos, la otorga el artículo 31 letra n) de la Ley 42-08 al Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** y tiene por finalidad prevenir que las normas impacten negativamente en las condiciones de competencia en el mercado, en el ejercicio de la libertad de empresa y en el respeto de los derechos fundamentales derivados del orden económico constitucionalmente establecido, cuando estos estén vinculados a la libre y leal competencia.

2. Es por esto por lo que las actividades de abogacía de la competencia juegan un rol preponderante en la ejecución de las políticas públicas adoptadas por el Estado dominicano mediante la Ley 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Esta Ley contempla las acciones y objetivos para "el ejercicio por parte del sector público nacional y local de sus funciones de regulación, promoción y producción de bienes y servicios (...) para el logro de la visión de la Nación de largo plazo y los objetivos y metas de dicha Estrategia".

² Vid. En fecha 9 de mayo de 2023, ProCompetencia dirigió al MAP una comunicación identificada como DE-IN-2023-0505, con el asunto "Requerimiento de información referente a la Resolución núm. 206-2022". En la referida comunicación fueron plasmadas parte de las inquietudes y sugerencias que hoy se presentan en este informe, no obstante, hasta el momento de remisión del mismo no se ha recibido respuesta.

3. Cabe señalar que la labor de abogacía de la competencia realizada **por PRO-COMPETENCIA** contribuye a la consecución del objetivo específico 3.3.1 de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, que establece el compromiso del Estado dominicano de "desarrollar un entorno regulador que asegure un funcionamiento ordenado de los mercados y un clima de inversión y negocios procompetitivo en un marco de responsabilidad social", y para el que la propia Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 establece que el Estado dominicano debe llevar a cabo las siguientes acciones:

"Impulsar el funcionamiento de los mercados en condiciones de competencia y control de abusos de posición dominante mediante el fortalecimiento del marco regulador e institucional, con el propósito de reducir costos y precios y elevar la competitividad de la economía en un entorno de apertura comercial".

5. Es en el marco de esa misión atribuida al Estado dominicano en la Estrategia Nacional de Desarrollo y en virtud de las disposiciones del artículo 31 letra n) de la Ley 42-08, que PRO-COMPETENCIA realiza actividades de abogacía de la competencia y emite "informes de recomendación", que son dirigidos a las autoridades, con la finalidad de prevenir que se adopten y/o apliquen regulaciones que puedan menoscabar la libre competencia y las condiciones de acceso al mercado.

6. En ese marco, **PRO-COMPETENCIA**, se mantiene revisando las diferentes normativas, así como las que pudiesen incorporarse en el ordenamiento jurídico y procura colaborar en aquellas con impacto en los mercados de bienes y servicios de nuestro país.

B. Contexto y objetivo de la resolución

7. Esta resolución dictada por el Ministerio de Administración Pública tiene como propósito lograr la implementación de la firma digital en los organismos del Estado, lo cual viene a formalizar todos los esfuerzos que venían realizándose para actualizar y adecuar a las mejores prácticas internacionales la gestión de la Administración Pública, en atención a la Agenda Digital 2030 y otros instrumentos normativos vigentes.

8. La firma digital, pasa a ser entonces, neurálgica para la modernización de la Administración Pública, contribuyendo a la eficiencia de los procesos y la simplificación de los actos administrativos. Esta herramienta cuya finalidad básica es aportar confianza y seguridad entre los intervinientes en las transacciones telemáticas, en igual sentido o los mismos efectos análogos que despliega la firma manuscrita sobre documentos en papel, es concebida como:

“El valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje, permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y el texto del mensaje, y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de iniciada la transmisión”³.

9. En resumen, el contenido de la resolución establece los lineamientos generales para poder implementar la firma digital, reconociendo el alto interés de su aplicación, el apoyo que se dará desde el Estado a estos fines, los pasos que deben de dar las instituciones para presentar su solicitud, la colaboración que se dará desde la Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación, en lo adelante “OGTIC” como entidad de certificación, entre otros aspectos.

C. Observaciones y su impacto en la competencia

10. **En cuanto a la ambigüedad del proceso de implementación de la firma digital en la resolución y su posible afectación a la competencia.** La transformación digital del sector público representa una necesidad imperativa para la modernización estatal. Como señala Fountain, la digitalización no solo implica la adopción de tecnologías, sino una reconfiguración fundamental de los procesos gubernamentales⁴. Sin embargo, la normativa propuesta sobre firma digital, aunque necesaria, presenta deficiencias estructurales en la definición de roles y alcances, lo cual podría impactar negativamente en la dinámica competitiva del mercado.

11. El análisis del mercado de firmas digitales en República Dominicana revela un crecimiento exponencial: de 100 certificados emitidos en 2012 a 16,896 en 2024. Este incremento del 16,796% en doce años, distribuido entre seis de las siete entidades certificadoras autorizadas, refleja un mercado dinámico, que sugiere que el mercado dominicano aún tiene margen significativo de desarrollo⁵.

12. La teoría económica sobre mercados emergentes, sugiere que las etapas tempranas de desarrollo son críticas para establecer estructuras competitivas saludables, y para ello se hace necesario contar marcos regulatorios claros y menos restrictivos.

³ Congreso Nacional de la República Dominicana. (2002). Ley No. 126-02 sobre Comercio Electrónico, Documentos y Firmas Digitales. Artículo 2.

⁴ Fountain, J. E. (2019). Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. Washington, DC: Brookings Institution Press.

⁵ Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL). (n.d.). Estadísticas de firma digital. Recuperado de <https://indotel.gob.do/firma-digital/estadisticas-de-firma-digital/>

13. En ese sentido, nos enfocamos en estudiar la suscitada Resolución, por desprender ciertas ambigüedades que pueden afectar su implementación en la administración y la participación de empresas privadas en los procesos de contratación por parte de entidades públicas.

14. En un primer lugar, el artículo 3 de la Resolución establece:

Artículo 3: Pasos para la implementación de la firma digital y los servicios electrónicos de confianza. Para la implementación de la firma digital y los servicios electrónicos de confianza, los órganos y entes de la Administración Pública seguirán los pasos siguientes:

- a) Solicitud de apoyo técnico y tecnológico dirigida a la Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación (OGTIC), con copia al Ministerio de Administración Pública (MAP);
- b) Elaborar el plan para la implementación interna de la firma digital y los servicios electrónicos de confianza, en coordinación con la Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación (OGTIC);
- c) Realzar, en coordinación con la dirección General de Presupuesto, las consignaciones presupuestarias correspondientes, para la implementación de la firma digital y los servicios electrónicos de confianza, conforme a las normas vigentes que rigen las contrataciones públicas en el país;
- d) Contratar los servicios de emisión de certificados de firma digital y otros servicios electrónicos de confianza, conforme a las normas vigentes que rigen las contrataciones públicas en el país;
- e) Contratar las plataformas necesarias para la referida implementación, conforme a las normas vigentes que rigen las contrataciones públicas en el país;
- f) Designar o identificar la personal contraparte para la implementación de la firma digital y los servicios electrónicos de confianza;
- g) Capacitar al personal contraparte en los temas de firma digital y los servicios electrónicos de confianza.

15. La lectura de dicho articulado presenta interrogantes fundamentales sobre el proceso de implementación de firmas digitales en la Administración Pública. Primero, existe ambigüedad sobre el carácter obligatorio o facultativo de la participación de la OGTIC. La Resolución establece la necesidad de solicitar apoyo técnico a OGTIC, pero no especifica si esta participación es un requisito indispensable o una opción para las entidades públicas, ante la posibilidad de que la institución contratante decida hacer este proceso con una entidad privada. Esta falta de claridad afecta directamente las decisiones de implementación y podría restringir injustificadamente la libertad de elección de las instituciones públicas, partiendo de que la estructura de la Resolución está enfocada en implementar la certificación digital únicamente con la OGTIC.

16. Segundo, la Resolución omite definir el procedimiento aplicable cuando una entidad pública opta por servicios de certificación privados. No establece si en estos casos la OGTIC mantiene algún rol de supervisión, aprobación o coordinación técnica. Esta laguna procesal genera inseguridad jurídica, que puede desincentivar tanto a las instituciones públicas de considerar proveedores privados como a estos últimos de ofertar sus servicios.

17. Tercero, no existe claridad sobre si los requisitos establecidos en el artículo 3 aplican de manera uniforme independientemente del proveedor seleccionado. Esta ambigüedad podría resultar en procedimientos paralelos inconsistentes que afecten la competencia efectiva en el mercado. En razón de que, la ausencia de claridad procedimental genera incertidumbre tanto para las entidades públicas como para los proveedores privados de servicios de certificación digital.

18. La falta de claridad en estos procedimientos genera consecuencias prácticas significativas. Las entidades públicas enfrentan incertidumbre al momento de decidir implementar firmas digitales, pues no pueden determinar con certeza si están obligadas a coordinar con OGTIC, incluso cuando prefieren servicios privados. Esta ambigüedad típicamente resulta en retrasos en la adopción de tecnología y decisiones óptimas de contratación.

19. Para los proveedores privados, la situación es igualmente problemática. La falta de claridad sobre su participación en procesos de implementación pública afecta su capacidad para desarrollar estrategias comerciales efectivas a las instituciones, así como para, establecer procedimientos operativos claros para su implementación con entidades públicas. Cuando una entidad pública opta por servicios privados, surgen interrogantes críticas como: ¿Debe OGTIC aprobar la implementación? ¿Existe un proceso de validación técnica?

20. La ambigüedad se acrecienta aún más al observar el artículo 5 de la Resolución, a saber:

ARTÍCULO 5. La Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación (OGTIC) como entidad de certificación. Tomando en cuenta que la Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación (OGTIC) es la única institución estatal autorizada por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), para emitir Certificados de Firma Digital, y en virtud de que está implementando la Plataforma de Firma Digital Gubernamental (FIRMA GOB), además de que ofrece los servicios de forma gratuita a los órganos y entes de la Administración Pública, tales como la emisión, renovación y revocación de los

certificados de firma digital, el Ministerio de Administración Pública (MAP) recomienda que para dichos fines, sean utilizados los servicios de dicha institución.

21. Este artículo se refiere a que se "recomienda" usar los servicios de OGTIC; esta redacción, aparentemente facultativa, contrasta con la estructura del artículo 3 que parece hacer obligatoria la participación de OGTIC en el proceso de implementación. Esta contradicción normativa profundiza la incertidumbre sobre el alcance real de la participación de OGTIC y la posibilidad efectiva de que las entidades públicas opten por servicios privados.

22. Las instituciones públicas enfrentan un dilema interpretativo: por un lado, el artículo 5 sugiere una libertad de elección al "recomendar" los servicios de OGTIC; por otro, el artículo 3 establece un procedimiento que parece requerir obligatoriamente la participación de OGTIC. Esta ambivalencia puede llevar a las instituciones a preferir el camino más seguro de trabajar exclusivamente con OGTIC.

23. Para las certificadoras privadas, esta contradicción normativa crea una barrera de entrada. La incertidumbre sobre el alcance de participación de un operador público dominante, puede, típicamente resultar en una reducción significativa de la inversión privada y la innovación en el sector.

24. La experiencia internacional demuestra que mercados con roles institucionales claros experimentan mayor competencia, mejor calidad de servicios y costos más competitivos. La claridad regulatoria es fundamental para prevenir distorsiones competitivas, especialmente cuando puede existir un operador público dominante con ventajas institucionales preexistentes.

25. Un análisis similar realizó la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia de España, en su Informe relativo al anteproyecto de ley reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, al establecer que:

"Se recomienda verificar que en este nuevo mercado **no se generan reservas de actividad para determinados operadores, sino que instaura un mercado en un régimen de libre competencia.** Es decir, al igual que para el mercado de los servicios de confianza electrónica no se encuentra justificación jurídica o económica a una reserva de actividad hacia determinados operadores, lo mismo puede inferirse para este nuevo mercado de evaluación de la conformidad. Por ello, **se recomienda que se garantice que el mismo se desarrolle en condiciones de libre**

competencia recordándose que, de regularse su acceso o ejercicio, deberá atenderse a los principios de regulación económica eficiente (necesidad y proporcionalidad)⁶.

26. En consecuencia, la seguridad jurídica, conforme a lo establecido en la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, constituye un mandato que el Estado debe garantizar. Este principio implica que los administrados deben contar con claridad sobre las normas vigentes y sobre las actuaciones, interpretaciones y facultades de las autoridades responsables de velar por su cumplimiento. Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“La seguridad jurídica, es concebida como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios [...]”⁷.

27. La inobservancia del principio de seguridad jurídica en el marco regulatorio tiene implicaciones significativas para la competencia efectiva. La falta de claridad en las disposiciones que se incorporan al ordenamiento jurídico puede reducir el número de proveedores en el mercado, ya que la incertidumbre sobre procedimientos y requisitos limita su capacidad para desarrollar estrategias comerciales efectivas y realizar inversiones necesarias para la prestación del servicio.

28. Por lo anterior, resulta imperativo que el marco normativo sea intervenido para garantizar una competencia efectiva en el mercado de certificación digital, estableciendo con claridad: (i) el alcance real de la participación de OGTIC, (ii) los procedimientos específicos cuando participan proveedores privados, y (iii) mecanismos que aseguren condiciones equitativas de competencia entre operadores públicos y privados. Como señala la experiencia internacional y la opinión de

⁶ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). (2018, 5 de junio). IPN/CNMC/010/18: Anteproyecto de Ley reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza. Recuperado de:

https://www.cnmc.es/sites/default/files/2050648_13.pdf

⁷ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. (2014). Sentencia TC/0122/14, del 13 de junio de 2014. República Dominicana.

autoridades de competencia, la ausencia de estas clarificaciones puede resultar en una reserva de facto del mercado, limitando innecesariamente la competencia y la innovación en servicios de certificación digital.

D. Conclusiones y recomendaciones

15. Por todo lo explicado anteriormente, el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA**, en el ejercicio de las atribuciones de abogacía de la competencia que le confiere el artículo 31 letra n) de la Ley 42-08 y el artículo 12 de su Reglamento de Aplicación No. 252-20, **RECOMIENDA** al **Ministerio de Administración Pública** y la **Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación (OGTIC)** ponderar estas observaciones expuestas en el presente informe, a saber:

- a) Clarificar de manera expresa el rol de la OGTIC y el proceso a seguir cuando se elijan proveedores privados, a fin de evitar barreras de entrada y promover la libre competencia. Asimismo, debe garantizarse la uniformidad de requisitos y procedimientos para todos los proveedores, previniendo ambigüedades que generen inseguridad jurídica y favorezcan la reserva de mercado.

- b) Robustecer la normativa para salvaguardar el principio de seguridad jurídica, estableciendo con detalle el alcance de la participación de los operadores públicos y privados, específicamente en los artículos 3 y 5, así como los mecanismos de supervisión y control. Esto permitirá a las entidades públicas contar con opciones diversas, fomentará la innovación y asegurará condiciones de equidad y competencia en el mercado de certificación digital.

En lo adelante, quedamos en la mejor disposición de proveer al Ministerio de Administración Pública y a la Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación, las orientaciones adicionales que pudiere considerar necesarias, para la adecuada ponderación de este informe y la adopción de normativas en esta materia en armonía con los principios de libre competencia y eficiencia regulatoria.

Atentamente,


María Elena Vásquez Taveras
Presidenta del Consejo Directivo



MEVT/jb