

Proyecto Ley de Telecomunicaciones

□ **Francisco Tremonti**

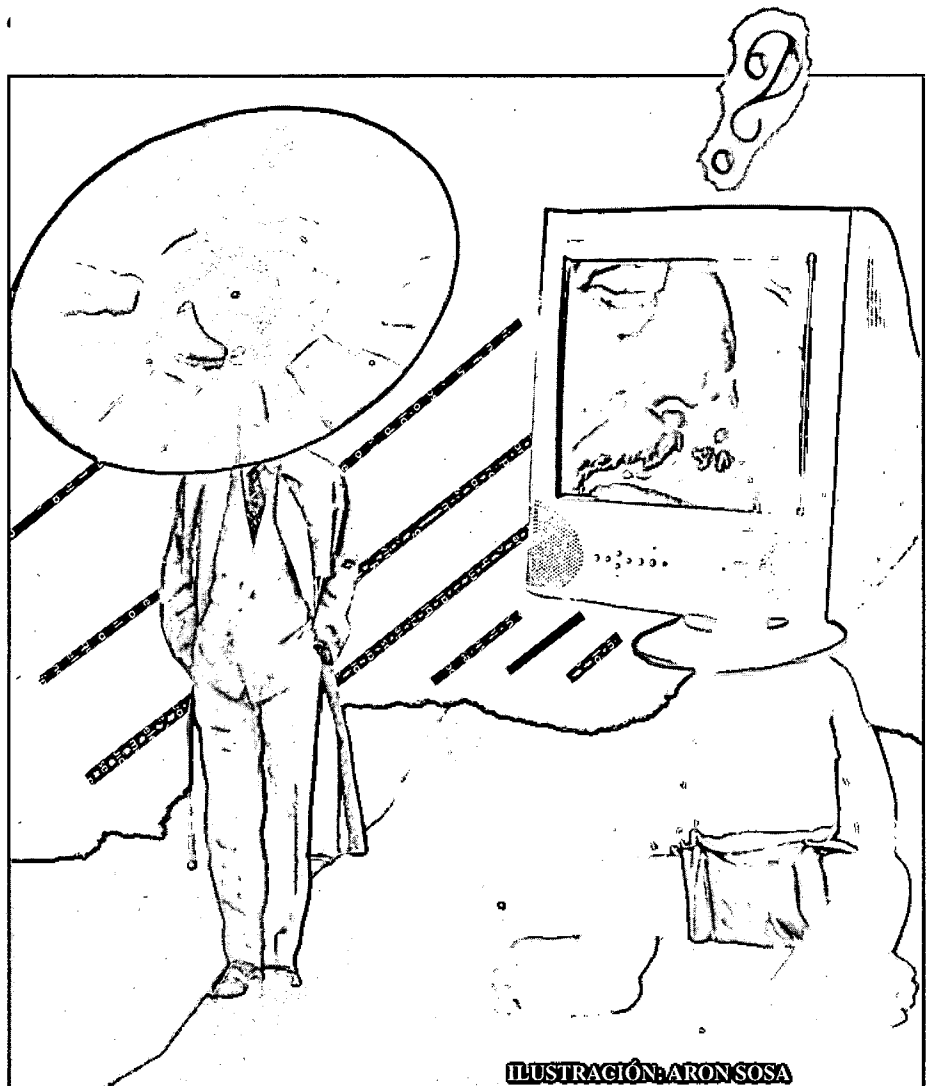
Esta definición, tratando de ser lo más amplia posible, es un concepto relativamente nuevo, ya que se fue desarrollando desde los años 70 y 80.

El concepto se utiliza generalmente como "sinónimo de transmisión, de datos, de radiodifusión, de comunicación de voz, y también se le identifica con algunos componentes del entretenimiento", como puede ser la televisión¹. Al emerger nuevos medios interactivos, telefonía, computación, cable, el mismo concepto se ha ido enriqueciendo para albergar las nuevas tecnologías, lo que podemos resumir en tres grandes líneas de transmisión: cable, radio y satélite.

Queriendo dejar claro el ámbito de este Proyecto de Ley, quizás para alejarse de lo que pueda significar Industria Cultural o Industria del entretenimiento, se especifica que sólo se refiere a la parte técnica, sin abarcar los "contenidos": "Se excluye del objeto de esta Ley la regulación del contenido de las transmisiones y comunicaciones cursadas a través de los distintos medios de telecomunicaciones, la cual se regirá por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias correspondientes."

Sin embargo, al especificar los objetivos generales de la Ley, Artículo Segundo, se trata de que los usuarios accedan en igualdad de condiciones a un servicio de calidad, garantizando sus derechos fundamentales: "1. Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de telecomunicaciones, en adecuadas condiciones de calidad, y velar porque su prestación se haga de manera compatible con los derechos fundamentales, en particular, el del respeto a los derechos al honor, la intimidad, el secreto en las comunicaciones y el de protección a la juventud y la infancia. A estos efectos podrán imponerse obligaciones a los prestadores de los servicios para

"Esta Ley tiene por objeto establecer el marco legal general de regulación de las telecomunicaciones, entendiéndose por tales el sistema que componen el conjunto de elementos involucrados en toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos"



garantía de estos derechos, de conformidad con esta Ley y demás disposiciones legales aplicables”.

Aparentemente, hay una pequeña contradicción con lo señalado más arriba, ya que si se trata de preservar el derecho a la intimidad, el secreto, junto a la protección de la juventud y la infancia, es lógico que la Ley tenga que ver con horarios y contenidos de programación. Así como hoy día se exigen, derivados de la Ley anterior, unos horarios infantiles y juveniles, con una programación adecuada a las diversas edades, no hay nada en las leyes que hable de las “promociones” de los distintos medios, especialmente la televisión, en las que se presentan, por ejemplo, en horarios infantiles y juveniles, adelantos crudos de su programación para adultos.

Como vemos, este Proyecto de Ley se sustenta también en las disposiciones y reglamentos emitidos por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, que sería la encargada de aplicar esta Ley. La Comisión es un ente desconcentrado del Ministerio de Infraestructura, que tiene el carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica y que goza de autonomía técnica, financiera, organizativa, normativa y administrativa en los términos previstos en la presente Ley, correspondiéndole la promoción, desarrollo y protección de las telecomunicaciones en todo el territorio nacional. (Art. 42)

Ya que el espectro radioeléctrico está definido como un bien de dominio público, esta Comisión tendría que jugar un papel más activo, reglamentando y sancionando a los infractores, dentro del campo de su actividad. Según el artículo 44, entre las diversas competencias de la Comisión entraría velar por el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, de sus normas de desarrollo y demás disposiciones cuya vigilancia le compete. De la misma manera, tendrá que ofrecer adecuada y oportuna

protección a los usuarios y operadores, cuando ello sea necesario de conformidad con los objetivos de esta Ley.

Esta es la función que cumple, por ejemplo, la FCC (Federal Communications Committee) en Estados Unidos, la cual, no sólo reglamenta las actividades en este campo, sino que también revisa las programaciones de los distintos medios, así como los proyectos de innovación y desarrollo. No se trata de constreñir la libertad de expresión, sino de proteger a los usuarios en sus derechos fundamentales, como se trata de hacer con este Proyecto.

DERECHOS Y DEBERES: USUARIOS

En cuanto se refiere a los derechos de los usuarios, este Proyecto va algo más allá que las Leyes anteriores. Sanciona de manera clara el derecho de todos los ciudadanos de poder acceder, “en condiciones de igualdad a todos los servicios de telecomunicaciones, y a recibir un servicio eficiente e ininterrumpido, salvo las limitaciones derivadas de la capacidad de dichos servicios” (Art. 11, numeral 1). Establece también la privacidad e inviolabilidad de los mensajes, a no ser que, por el medio utilizado, estén abiertos al público.

El mismo tema de la privacidad es un tema sensible para muchas personas e instituciones. Nos referimos al correo electrónico, memos, boletines, etc., que al ser transmitidos pueden estar expuestos a robo o piratería. Este Proyecto no especifica ninguna medida al respecto, sino que se contenta con enunciar el tema. Es posible que posteriormente se publiquen reglamentos específicos, pero sería necesario recalcar el derecho de las personas a su privacidad e integridad informativa.

Otro de los señalamientos que hace la Ley y que los usuarios agradecerán, es lo establecido con respecto a una facturación

comprensible y oportuna por los servicios ofrecidos (numeral 4-5), así como una compensación por la interrupción o calidad del servicio de telecomunicaciones, conforme a las normas que dicte la Comisión Nacional al respecto (numeral 6). Otro de los puntos álgidos para el sufriente usuario está establecido en el numeral 8:

“Que se atiendan a la brevedad y de manera eficaz todas sus solicitudes, quejas o reclamos derivados de la prestación del servicio y, de forma especial, exigir el cumplimiento por parte de los operadores de servicios de telecomunicaciones de los parámetros de calidad mínima en la prestación de los servicios que serán establecidos, para cada servicio, mediante resolución de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones”.

Esto está muy bien, pero entendamos que se tienen que dictar las debidas resoluciones y establecer los mecanismos necesarios para hacerlas cumplir, así como la creación de un departamento en la Comisión Nacional donde se puedan denunciar las infracciones a esta Ley.

Por su parte, los usuarios deberán comportarse dignamente como ciudadanos (Art. 12), abonando prontamente sus facturas de consumo, así como informar al prestador del servicio de cualquier interrupción o daño ocurrido en el sistema. Se pide, también al usuario, que sea una persona consciente, no dañando los equipos terminales, aunque sean de su propiedad, daño que puede degenerar en la interrupción del servicio para otras personas. Por último, se solicita la colaboración del usuario con la Comisión Nacional, cuando ésta lo requiera, así como el respeto a los derechos de propiedad y uso de otras personas, relativos a elementos vinculados a las telecomunicaciones.

Nos encontramos en este campo con el hecho de que la revolución de las telecomunicaciones está inponiendo un con-

cepto de democracia, de ética, de ciudadanía, entendido desde su ángulo particular. Dado que nos encontramos en una economía de mercado, podemos aseverar que todo lo relativo a este campo se mueve también por las leyes de un mercado globalizado. Sin embargo, no podemos obviar el hecho de que los proveedores necesitan de los usuarios y éstos de los proveedores, quienes normalmente se llevan la mejor parte. Lo que intenta esta Ley es reglamentar un poco más las reglas de juego, para que se establezca un balance entre estas dos necesidades, dando mayor asistencia al usuario.

SERVICIO UNIVERSAL

Es lógico que, en medio de un Estado en Democracia, exista la preocupación de los Servicios Universales lleguen, por definición, a todos los ciudadanos. En una economía de mercado, esto último supone tecnología, inversión y competencia. Este Proyecto lo define de la siguiente manera:

Se entiende por Servicio Universal a los efectos de esta Ley, el conjunto de servicios de telecomunicaciones que con carácter de obligaciones de servicio público, habrán de prestarse con una calidad determinada, debiendo ser accesibles y a un precio asequible, para todos los usuarios, con independencia de su localización geográfica en el territorio nacional. *Artículo 27.*

Entre las prestaciones que se exigen a los concesionarios o proveedores del servicio está dispuesto específicamente que todos los usuarios puedan recibir una conexión a la red fija, en este caso telefónica, en igualdad de condiciones, así como la existencia de suficientes equipos telefónicos, en el dominio público, en todo el territorio nacional. Comprendemos que el cumplimiento de este Servicio universal no es fácil, ya que, en un mercado incierto, se necesita la creación de redes parciales, por ejemplo, de telefonía rural, proveídas por operadores privados no dominantes, respecto a la red nacional.

La definición de este Servicio requiere, además, que los usuarios potenciales, discapacitados o con necesidades sociales especiales, puedan acceder al servicio telefónico en iguales condiciones que el resto del público, para lo cual deben de disponer también de una guía telefónica adecuada, así como de la información completa sobre tarifas vigentes y costos del servicio.

Es muy posible que los proveedores normales de este Servicio no puedan afrontar, en un primer momento, las cuantiosas in-

versiones que se necesitan en este ramo. Por lo tanto, para obviar esta dificultad y promover el desarrollo de la tecnología y de las redes necesarias,

Se crea el Fondo Nacional del Servicio Universal de las Telecomunicaciones, el cual será administrado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. *Artículo 29.*

El Fondo Nacional del Servicio Universal tendrá por finalidad garantizar la financiación del servicio universal y otras obligaciones de Servicio Público y mantener la neutralidad de sus efectos desde el punto de vista de la competencia, mediante la entrega a los operadores de telecomunicaciones sujetos a obligaciones de prestación del servicio universal, de la cantidad correspondiente al costo neto que éste le acarrea, calculado según el procedimiento establecido en esta Ley. *Artículo 30.*

Por supuesto, todos los operadores tendrán la obligación de aportar a este Fondo, al menos un tanto por ciento de sus ingresos brutos, el cual será fijado por esta Ley. Quedarán exentos de este aporte los operadores de servicios de radiodifusión sonora y de televisión. Las bases generales para el otorgamiento de otras exenciones a este aporte serán definidas más adelante, interviniendo siempre la Comisión Nacional de Telecomunicaciones conjuntamente con la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia.

La situación es realmente compleja, ya que los distintos operadores, o algunos de ellos, podrían tener ventajas o desventajas patrimoniales a la hora de prestar el servicio, lo que indudablemente afectaría al sentido de competencia. Para solventar esta dificultad, la Comisión dictaminará en cada caso si hay efectivamente una desventaja patrimonial que puede influenciar la prestación obligatoria del servicio. En este caso, el costo neto para la financiación de la obligación de prestación de un servicio universal, será soportado por todos los operadores que exploten redes públicas de telecomunicaciones, en plan de prorrateo.

Es lógico pensar que la necesidad de este servicio público exija la implantación de medidas, cuotas y subvenciones, para su cumplimiento, siempre que se haga con equidad. Tampoco estas medidas pueden ser de tal naturaleza que empujen a los operadores a traspasar al usuario parte de estos costos, lo que se reflejaría en las tarifas, lo que contravendría su carácter de *asequibles* propuesto en este Proyecto. En cualquier caso, el papel de la Comisión

es crucial en la implantación posterior de esta Ley, así como la fijación de criterios para la determinación de tarifas asequibles y vigilancia en su cumplimiento.

Por último, el *Artículo 37* se refiere a otras obligaciones que pueden afectar al Servicio Universal, siempre que sean necesarias. En este caso, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, por instrucciones del Presidente de la República fundadas en razones de seguridad y defensa nacional, de cohesión territorial o de extensión del uso de nuevos servicios y tecnologías, de sanidad, de educación o de cultura, podrá imponer mediante resolución obligaciones de servicio público distintas a las originalmente contempladas en las licencias, fijando el procedimiento de imposición de estas obligaciones a los distintos operadores, así como su forma de financiación si ocasionaren para quien los presta una situación desfavorable en relación con los restantes operadores, a los fines de mantener su neutralidad en la competencia.

Otro de los pasos importantes del Proyecto es la creación de un Fondo de Capacitación, Investigación y Desarrollo. En un universo tecnológico en rápido movimiento y continuo cambio, no nos podemos dormir en los laureles, como dice el refrán. Los *artículos 38 y 39* lo proponen:

Se crea el Fondo Nacional de Capacitación, Investigación y Desarrollo de las Telecomunicaciones, el cual será administrado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. La estructura, organización y mecanismos de control del Fondo Nacional de Capacitación, Investigación y Desarrollo de las Telecomunicaciones, así como la forma y plazos en los que los operadores realizarán las aportaciones, serán determinados en el Reglamento de esta Ley.

El Fondo Nacional de Capacitación, Investigación y Desarrollo de las Telecomunicaciones tendrá por finalidad, garantizar la financiación de Capacitación, Investigación y Desarrollo del sector de las telecomunicaciones.

Los recursos de este Fondo serán aportados obligatoriamente por los operadores, con un tanto por ciento de sus ganancias brutas, así como por aportes y donaciones privadas. La administración de este Fondo tampoco será fácil, ya que se necesitará mucha equidad y justicia para no favorecer sólo a unos pocos operadores en perjuicio de los demás.

El punto sensible en la administración de estos dos Fondos es que afectan a la competitividad y competencia entre los

diversos servicios y operadores de telecomunicaciones. Como afirma Marcel Antonorski², en un mundo donde la innovación tecnológica y los intercambios económicos están impulsando un gran movimiento competitivo y globalizador, “*La competitividad es una cualidad imprescindible para competir en mercados cada vez más exigentes. Es una capacidad que se logra con el esfuerzo sostenido de una organización inteligente, con la inteligencia de un liderazgo capaz, con estrategias lúcidas y el esfuerzo creador de todos los colaboradores de la organización*”.

Por lo que hemos visto, no sólo se necesita una financiación adecuada para poner en marcha un servicio, sino también la capacitación necesaria para asumir los retos que nos presentan los cambios en el paradigma tecnoeconómico, relacionados con la innovación tecnológica en el campo de las telecomunicaciones. Este sector está considerado por diversos economistas, a nivel mundial, como el que registrará las mayores cuotas de crecimiento en los próximos años.

DEL ESPECTRO RADIOELECTRICO

Es bien sabido que por circunstancias políticas, económicas y técnicas, el espectro radioeléctrico es un espacio reducido, ya sea por acuerdos nacionales o internacionales. En Venezuela es la Comisión Nacional de Telecomunicaciones la encargada de la planificación y atribución de bandas de frecuencias, así como de la verificación y comprobación técnica de las emisiones. Tenemos que tener en cuenta que son diversos los actores que interaccionan en este espacio. Por ejemplo, el Estado podrá destinar porciones específicas del espectro para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentra la seguridad nacional. Por otro lado, hay que distribuir el espacio para uso privado, comercial, benéfico o social. El artículo 63 lo define así:

El cuadro de atribución de bandas de frecuencias y los planes técnicos asociados deberán sustentarse en los mejores criterios para lograr un uso eficiente del espectro radioeléctrico, que promueva el desarrollo de los mercados de telecomunicaciones y garantice la disponibilidad de porciones del espectro para actividades de finalidad social. La utilización del espectro radioeléctrico deberá en todo caso ajustarse al cuadro de atribuciones de bandas de frecuencia y la asignación de uso a par-

ticulares se hará de conformidad con las previsiones legales correspondientes.

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones tiene la responsabilidad de velar por la Seguridad Nacional, la oportunidad de introducir Nuevas Tecnologías, resolver los problemas de interferencia perjudicial, y hacer cumplir los tratados internacionales suscritos por la República. La misma Comisión determinará los casos en que se necesite una concesión específica para utilizar este espectro o, simplemente, una autorización.

En cuanto al espectro satelital, también las posiciones orbitales geostacionarias y órbitas satelitales asignadas al país quedan reservadas al Estado, que podrá otorgar concesiones para su uso y explotación, tanto a nivel nacional como internacional, conforme a los tratados suscritos por Venezuela. Se entiende por satélite venezolano aquel que utiliza los recursos orbitales asignados al país, previa notificación a los organismos internacionales reguladores y administradores de la materia. Se entiende que las estaciones de control y monitoreo de este tipo de satélites están instaladas dentro del territorio nacional.

En cuanto a la actividad económica de los operadores o concesionarios de telecomunicaciones, la Comisión pública las tasas o impuestos aplicables a cada servicio, con un tanto por ciento del valor del proyecto a cinco años. Por otro lado, los operadores pueden fijar sus propias tarifas, como nos dice el artículo 130, tratando de evitar, por otra parte, los arreglos y entronques económicos entre empresas del mismo grupo, con la finalidad de establecer zonas monopólicas dentro del mercado (artículo 131).

Los prestadores de servicios de telecomunicaciones fijarán libremente sus precios, salvo que se encuentren en una situación de concurrencia limitada derivada de los planes previstos en esta Ley; se trate de un servicio universal; de obligaciones de servicio público o que exista una situación de abuso de posición de dominio en el mercado relevante, determinada de conformidad con esta Ley y la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia. En estos casos, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones establecerá las tarifas máximas que podrán cobrarse por los servicios a involucrados.

Se prohíben los subsidios cruzados entre los diferentes servicios que proporcione un mismo prestador, así como los subsidios entre servicios prestados a través de empresas subsidiarias, filiales o

vinculadas entre sí. En este último caso, para la determinación de vinculación entre empresas la Comisión Nacional de Telecomunicaciones se seguirá por los parámetros que al efecto establece la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia.

Aparte de las tasas de concesión, los operadores que exploten una parte del espectro radioeléctrico, tomando en cuenta el número de frecuencias asignadas, el ancho de banda utilizada, potencia efectiva radiada, zonas geográficas y población alcanzada, deberán de pagar impuestos a la Comisión, medidos como el 0,5% de sus ingresos brutos. Este tanto por ciento puede llegar a ser considerable si tomamos en cuenta las tarifas facturadas a los clientes por plantas televisoras, telefonía fija y móvil, etc.

Como es lógico, toda ley tiene una previsión de sanciones para los infractores a la misma. Las sanciones que pueden imponerse de conformidad con esta ley son:

1. Amonestación pública;
2. Suspensión de la publicidad comercial;
3. Suspensión de emisiones, transmisiones y recepciones;
4. Suspensión de la licencia o concesión según el caso;
5. Cesión obligatoria y gratuita de espacio a instituciones educativas por el triple del tiempo que haya durado la infracción;
6. Revocatoria;
7. Clausura temporal;
8. Multa;
9. Decomiso de equipos y materiales utilizados para la prestación del servicio;
10. Prisión o presidio.

En el caso venezolano son pocas las sanciones que se han aplicado hasta el presente, por lo que sería bueno que esta Ley pudiera aplicarse racionalmente, con la debida proporcionabilidad y adecuación a la naturaleza de la infracción y al daño ocasionado. Por el momento, falta voluntad política para enfrentarse a los centros de poder económico comunicacionales. Esperamos que con el paso del tiempo se aplique la igualdad, así en las concesiones como en las sanciones implicadas en esta Ley □

NOTAS Y REFERENCIAS

- 1 Consultar: GUZMAN, Carlos (1999). «Innovación y Competitividad de las Industrias Culturales y de Comunicación en Venezuela». En: *Industria Cultural*. Varios autores. Caracas. Litterae Editores.
- 2 Ver: ANTONORSKI B., Marcel (1995). «La empresa Competitiva». En: *Revista Talento* N° 2. Caracas.