

Venezuela

*Análisis del Sector
Telecomunicaciones*



Corporación Andina de Fomento - CAF • Vicepresidencia de Infraestructura
Informes Sectoriales de Infraestructura • Año 2 N° 4 • Abril de 2004

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	2
II.	DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES EN VENEZUELA	6
III.	RÉGIMEN LEGAL GENERAL DE LAS TELECOMUNICACIONES EN VENEZUELA.	21
IV.	RÉGIMEN DE INTERCONEXIÓN.	34
V.	APERTURA DE LAS TELECOMUNICACIONES.	52
VI.	CONCLUSIONES	67

I. INTRODUCCIÓN

La nueva regulación, los nuevos paradigmas.

Desde hace pocos años Venezuela ha experimentado cambios significativos y trascendentes en todo su ordenamiento jurídico, donde el sector de telecomunicaciones no fue una excepción. Ciertamente, seis meses después de haberse aprobado en referéndum la nueva Constitución, el ordenamiento jurídico venezolano se vio favorablemente impactado por la aparición de una nueva ley concerniente al sector de telecomunicaciones, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOTEL), de fecha 12 de junio de 2.000. Este nuevo instrumento legal vino a sustituir a la caduca Ley de Telecomunicaciones de 1940, insuflándole al sector un aire renovado que cambió muchos esquemas de la normativa anterior y que ha merecido elogios tanto en Venezuela como en el exterior.

Ahora bien, antes de entrar a considerar aspectos específicos del “marco regulador de las telecomunicaciones” en Venezuela¹, es necesario mencionar brevemente algunos aspectos de carácter general que coadyuven al mejor entendimiento de los parámetros normativos de dicho régimen. Así, entre las muchas manifestaciones concretas de esta nueva era de las telecomunicaciones en el país, se debe destacar que con la entrada en vigencia de la LOTEL, la actividad de telecomunicaciones en Venezuela dejó de estar “reservada” al Estado, quedando inmersa en la esfera de actividades de lícito emprendimiento por particulares, siempre que se cumplan los requisitos técnicos-económicos y legales establecidos por la normativa sectorial.

En este orden de ideas, debemos llamar la atención sobre el hecho de que si bien el término “habilitación administrativa” empleado en la Ley se tomó de la legislación española, lo cierto es que su contenido es de naturaleza distinta a la de aquel ordenamiento jurídico,

tanto en su tipo como en su formulación y relación con la prestación de los servicios. En consecuencia, debe estarse atento y evitar extrapolar tales conceptos en forma indiscriminada.

Las Habilitaciones Administrativas.

Las habilitaciones administrativas están definidas en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones como el título que otorga la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para el establecimiento y explotación de redes y para la prestación de servicio de telecomunicaciones, a quienes hayan cumplido con los requisitos y condiciones que a tales fines establezca dicho órgano, de conformidad con la LOTEL².

Por su parte, el “Reglamento de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones sobre Habilitaciones Administrativas y Concesiones de Uso y Explotación del Espectro Radioeléctrico” (en lo sucesivo Reglamento de Habilitaciones y Concesiones), hace algunas precisiones a la definición que antecede, en función de los elementos que se derivan de la LOTEL, concretamente, en cuanto a la intervención del Ministerio de Infraestructura. En efecto, dicho Reglamento define a la Habilidadación Administrativa como “título que otorga el Ministro de Infraestructura o la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, según el caso, para el establecimiento y explotación de redes y para la prestación de servicios de telecomunicaciones, a quienes hayan cumplido con los requisitos y condiciones establecidas a tales fines de conformidad con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, sus reglamentos y de las normas aplicables”³.

En este sentido, la naturaleza jurídica de las habilitaciones administrativas es la de un “acto autorizador” y bajo esa perspectiva concreta se asumió en la nueva regulación. Es así como en la LOTEL el uso del término habilitación administrativa fue hecho con el fin específico e inequívoco de identificarlo con la naturaleza de un acto autorizador.

1 El presente trabajo esboza el marco general de regulación existente en Venezuela hasta finales del año 2003, desde una perspectiva esencialmente jurídica.

2 Artículo 16 LOTEL.

3 Numeral 1 artículo 2 del Reglamento de Habilitaciones y Concesiones.

Los “atributos” de las habilitaciones administrativas.

Otro aspecto que se ha de tener en cuenta de manera preliminar es que la habilitación administrativa conforma una especie de binomio inseparable de lo que se denominó “atributo” de las habilitaciones administrativas. Los atributos fueron definidos por la LOTEL como “las actividades y servicios concretos que podrán prestarse bajo el amparo de una habilitación administrativa” y que “otorga los derechos y deberes inherentes a la actividad para lo cual ha sido habilitado el operador, de conformidad con lo establecido en los artículos 14 y 15”⁴.

En el mismo sentido, el Reglamento de Habilitaciones y Concesiones lo define como las actividades o servicios concretos de telecomunicaciones que podrán explotarse o prestarse bajo el amparo de una habilitación administrativa⁵. Así, cuando se habla de atributo se alude a servicios para cuya prestación se está autorizado. De allí que no quepa la existencia o subsistencia de una habilitación administrativa sin que esté asociada, al menos, a un atributo.

Por otra parte, en cuanto al período de su vigencia, la normativa legal establece que “las habilitaciones administrativas serán otorgadas por período de hasta 25 años, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, pudiendo ser renovadas por iguales períodos, en los términos establecidos en el presente reglamento. Los atributos contenidos en una habilitación administrativa determinada sólo podrán prestarse o explotarse durante la vigencia de la habilitación administrativa que los contengan, con independencia del tiempo en el cual fueron incorporados a la misma”.

Igualmente, debe precisarse que las habilitaciones administrativas para la prestación de servicios de telecomunicaciones, así como las concesiones para el uso y explotación del dominio público radioeléctrico (espectro

radioeléctrico), “sólo serán otorgadas a personas domiciliadas en el país, salvo lo que establezcan los acuerdos o tratados internacionales suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela”⁶. En lo atinente al régimen de la inversión extranjera, la LOTEL establece que su participación en el ámbito de las telecomunicaciones “sólo podrá limitarse en los servicios de radiodifusión sonora y televisión abierta, de conformidad con lo que al efecto prevean las normas legales y reglamentarias correspondientes”.

Tipos y modalidades de explotación de las habilitaciones administrativas.

Asimismo hay que tener presente que la LOTEL alude a la existencia de “tipos” de habilitaciones administrativas. En efecto, dicha Ley Orgánica expresa que las leyes y reglamentos que se dicten en ejecución de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, establecerán los distintos tipos de habilitaciones administrativas que CONATEL otorgará en función de los atributos que ella determine para el caso concreto⁷. En desarrollo de esta previsión legal el Reglamento de Habilitaciones y Concesiones contempló la existencia de cinco (5) tipos de habilitaciones administrativas⁸, a saber:

“Las habilitaciones administrativas en materia de telecomunicaciones serán:

1. De radiodifusión sonora y televisión abierta.
2. De radiodifusión abierta y comunitarias de servicio público, sin fines de lucro.
3. De radioaficionados.
4. Especiales.
5. Generales”.

Así las cosas, la relación habilitación administrativa-atributo es complementaria y necesaria. Los operadores “construyen su menú” a través de la selección de “atributos” que quieren ejercer⁹. Pero ¿por qué y de donde surgió esta “extraña” relación habilitación administrativa-atributo? ¿tiene justificación?

4 Artículo 16 LOTEL.

5 Numeral 3 del artículo 2 del Reglamento de Habilitaciones y Concesiones.

6 Artículo 9 LOTEL.

7 Artículo 17 LOTEL.

8 Artículo 3 Reglamento de Habilitaciones y Concesiones.

9 Algunas restricciones aplican según el tipo de habilitación administrativa.

Al respecto hay que señalar que cuando se discutía el proyecto de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en la versión inicialmente presentada por CONATEL, se partía del establecimiento de una clasificación de habilitaciones administrativas siguiendo el esquema español. Sin embargo, esa opción de establecer una tipología específica en el texto de la propia LOTEL fue cuestionada en el proceso de discusión pública y finalmente fue dejada de lado por las complejidades que representaba una determinación en tal sentido y ante la necesidad de tratar de conciliar las expectativas de modernidad y flexibilidad esperadas de la nueva regulación; aunado a la dificultad existente de hacer una caracterización legal de los “servicios” en un mundo convergente.

De allí que surgiera la idea de los “atributos” como aquellas piezas individualizables y concretas que enunciarían las “actividades” de telecomunicaciones que con ellos se podrían prestar.

Pasemos ahora a hacer referencia a lo que la LOTEL denomina como modalidades de explotación teniendo en cuenta lo señalado, en el sentido de para la realización de actividades de telecomunicaciones en Venezuela hay que contar con título administrativo esencial como lo es la habilitación administrativa. Ahora bien, dicha prestación puede hacerse “con fines de lucro” y “sin fines de lucro”.

Desde el punto de vista del derecho de la competencia esto tiene mucha importancia, veamos por qué: en principio, lo normal es que quien realice actividad de telecomunicaciones lo haga para prestar servicios de telecomunicaciones con el objeto de tratar de obtener ingresos por tal concepto, es decir, como un negocio. En estos caso, la modalidad de uso de las habilitaciones administrativas es “con fines de lucro”.

Obsérvese que no se exige realmente que la empresa se lucre o beneficie con la actividad de telecomunicaciones, lo que se requiere es que haya una “voluntad” de llegar a obtener lucro.

Esta voluntad ha de manifestarla en forma expresa el interesado en obtener una habilitación administrativa y, en el texto de la habilitación respectiva deberá hacerse “mención expresa” de la modalidad de uso bajo la cual se expide, ya que dicha calificación tiene importante repercusiones. Por un lado, implica una restricción respecto a los sujetos de derecho que pueden llegar a hacer titulares de dichas habilitaciones administrativas ya que “sólo serán otorgadas a personas jurídicas sin fines de lucro”¹⁰ constituidas de conformidad con la tipología, requisitos y formalidades previstos en las leyes y demás normas aplicables, salvo el caso de las habilitaciones administrativas de radioaficionados las cuales, únicamente, serán otorgadas a personas naturales de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.¹¹

En este orden de ideas, debe precisarse que la circunstancia de que una habilitación administrativa tenga carácter o condición de “sin fines de lucro”, no supone en forma alguna que le esté vedada la posibilidad de obtener contraprestación por su actividad, ni se puede obviar que se trata de una actividad económica generadora de servicios para el mercado.¹²

Finalmente, cabe señalar que la modalidad de uso bajo la cual se solicita una habilitación administrativa, la marca de informe indeleble, al punto de que la LOTEL contempla de que “en ningún caso podrá cambiarse de uso a una habilitación administrativa”, es decir, nace y muere como tal.

¹⁰ Por ejemplo, asociaciones civiles, asociaciones cooperativas, fundaciones, etc; que deberán perseguir las satisfacción de “intereses generales” entendi dos éstos como contraposición a intereses estrictamente personales de sus miembros o integrantes.

¹¹ Artículo 7 infine del Reglamento de Habilitaciones Administrativas y Concesiones.

¹² Esta posibilidad de obtener ingresos por los servicios está reconocida en el artículo 7 del “Reglamento de Habilitaciones Administrativas y Concesiones”, según el cual, aquellas personas que actúen bajo la cobertura de una habilitación administrativa sin fines de lucro no podrá distribuir entre sus asociado o miembros de cualquier tipo, las ganancias o beneficios de cualquier naturaleza proveniente de la prestación o explotación de los servicios o actividades de telecomunicaciones amparadas por esta modalidad. Dichos ingresos deberán destinarlos tanto para garantizar el funcionamiento y mantenimiento de las redes de telecomunicaciones y la continuidad de la prestación del servicio, como para la realización de los fines para los cuales fue constituida la persona jurídica sin fines de lucro titular de la habilitación administrativa.

Otra de las implicaciones importantes que apareja la determinación de la modalidad de explotación (con o sin fines de lucro) tiene que ver con algunos aspectos tributarios.

La “autoprestación”

Un aspecto importante a tener en cuenta al analizar el tema de las habilitaciones administrativas como herramientas necesarias para la prestación de servicios de telecomunicaciones es que la misma puede estar destinada a la prestación de servicios a terceros o, a la “satisfacción” de necesidades de telecomunicaciones propias del solicitante, es decir, “autoprestación”, situación esta última que requiere de algunos comentarios adicionales.

La LOTEL señala en su artículo 6 que el establecimiento o explotación de redes de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios de telecomunicaciones, deberán realizarse en beneficio de las necesidades comunicacionales de quienes las desarrollan, o de un tercero, de conformidad con las particularidades que al efecto establezcan en leyes y reglamentos.

De esta forma, la “autoprestación” se aprecia como una situación en la que si bien el titular de la habilitación no entra a competir en el mercado de las telecomunicaciones, sin embargo, sí puede llegar a tener efectos en el mercado. En esta materia de autoprestación también se ha de tener en cuenta que los atributos de las habilitaciones administrativas deben señalar, expresamente, los casos en los cuales estarán destinados para la prestación de servicios a terceros o para la satisfacción de necesidades comunicacionales propias del titular de la habilitación administrativa, quedando establecido en forma explícita que no podrá prestarse dichos servicios o actividades a terceros.¹³

Conforme a lo señalado cabe recordar la existencia de personas que puedan realizar actividades de prestación de servicios de telecomunicaciones por estar habilitados para ello, pero en las que “el beneficiario” es exclusivamente la misma persona jurídica titular de la habilitación administrativa. Un aspecto importante a destacar es que si bien una habilitación administrativa para autoprotección no permite que se preste a terceros,

ello no impide que si se solicita una habilitación para prestar servicios a terceros, también se pueden satisfacer necesidades comunicacionales propias. Las habilitaciones administrativas para satisfacer necesidades comunicacionales propias tiene reglas particulares.

Precisado lo anterior y antes de pasar a analizar el ámbito institucional de las telecomunicaciones en Venezuela, debemos compartir lo señalado por algunos factores del sector privado, en el sentido de reconocer que el estilo de conducción del proceso de formulación de la LOTEL, dirigido por CONATEL, “fue llevado a cabo dentro de un espíritu de amplitud donde todos los entes involucrados pudieron aportar sus puntos de vistas para garantizar, de esta forma, un producto final basado en el consenso”.¹⁴

Frente a lo que fue dicho proceso mayormente consensuado, el nuevo marco legal de las telecomunicaciones se presentó con elementos novedosos que a la vista del sector privado permitiría “un aumento sustancial de las inversiones en el sector e impone una base de racionalidad tributaria y de seguridad jurídica, elementos que deberán traducirse en un mejoramiento de la calidad de los servicios de telecomunicaciones, así como un incremento del número de opciones disponibles para los usuarios, que en definitiva es el objeto de la Ley”.¹⁵

Por lo que al sector público respecta, en múltiples ocasiones se ha pronunciado por las potencialidades que brinda la nueva regulación como un factor generador de cambios que favorezcan al tripode básico compuesto por “usuarios-operadores-Estado”. En este sentido, la Gerencia General de Operaciones de CONATEL ha señalado que “siempre hemos entendido las telecomunicaciones como un medio para mejora de la calidad de vida de la productividad de las personas, no como una finalidad en si misma para desarrollar infraestructura. La infraestructura y los servicios deben estar asociadas a las posibilidades de mejoras de calidad de vida, educación y de la actividad productiva”.¹⁶

13 *El Reglamento de Habilitaciones Administrativas y Concesiones señala lo que ha de entenderse por “terceros” aludiendo con ello a “cualquier persona, natural o jurídica, distinta al titular de la habilitación respectiva, con excepción de las personas vinculadas de conformidad con las previsiones de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia”.*

14 *Vid. Arapé Morales, Alberto. “El proceso de Apertura: un Acierto”. Revista en RED N°6, Marzo, 2001.*

15 *Idem.*

16 *Vid. Noticias Conatel 07-11-03. “CONATEL asistió al evento Presente y Futuro de las TIC en Venezuela, organizado por Cavedatos”.*

Toda tecnología es viable y funcional “cuando se ajusta al sistema socio-económico y las realidades culturales en donde se aplique, esto es algo muy importante para hacer negocio y más substancial para todos a quienes nos corresponde definir políticas públicas... en lo relativo a desarrollo de infraestructura y servicios debemos tener en consideración el apuntar a la inclusión de todos los ciudadanos independientemente de la ubicación geográfica y del segmento social al que pertenezcan”.¹⁷

II. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES EN VENEZUELA.

En esta parte abordaremos las características fundamentales que presenta el sector de las telecomunicaciones en Venezuela, haciendo una descripción de los principales aspectos concernientes a la organización institucional que presentan los tres actores fundamentales (ciudadanos-Estado-operadores).

Asociaciones de usuarios.

Entre los objetivos de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOTEL) está prevista la defensa de los “intereses de los usuarios”¹⁸ y en función de ello “los servicios de telecomunicaciones podrán someterse a parámetros de calidad y metas especiales de cobertura mínima uniforme, así como a la prestación de servicios bajo condiciones preferenciales de acceso y precios a escuelas, universidades, bibliotecas y centros asistenciales de carácter público”.¹⁹ En este orden de ideas, se desarrollan en la LOTEL un catálogo extenso de derechos²⁰ y deberes²¹ de los ciudadanos en su carácter de usuarios de servicios de telecomunicaciones, lo cual se ve complementado con la actuación de entes

públicos como la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) y el INDECU, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Esa protección de los intereses de los usuarios no está encomendada en forma exclusiva a los entes del Estado, toda vez que la Constitución de 1999 y la LOTEL contemplan una papel “protagónico y participativo” a los ciudadanos. En tal sentido está contemplado en la nueva normativa legal que el Estado promoverá la existencia de organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones, las cuales procurarán coordinar su actuación con la Defensoría del Pueblo.²²

Ahora bien, si analizamos más allá del dato simplemente normativo, una primera aproximación a la descripción institucional del sector de las telecomunicaciones en Venezuela nos lleva a señalar que si bien es cierto que existen importantes manifestaciones organizacionales tanto del sector público como del sector empresarial relacionadas con sus fines respectivos, sin embargo, por lo que atañe a la defensa de los derechos de los usuarios no existe actualmente en el país una organización privada especializada, de suficiente peso específico, que vele por los derechos de los usuarios. En efecto, a pesar de que existen algunas asociaciones de ciudadanos que se ocupan de nichos específicos,²³ lo cierto es que tradicionalmente las denuncias y quejas de los ciudadanos se han venido “atendiendo” a través de esquemas de relación directa de los usuarios con las empresas; mientras que en otros casos, los usuarios acuden para su solución a organismos públicos como la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), el Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y el Usuario (INDECU) y la Defensoría del Pueblo.

17 Vid. Noticias Conatel 07-11-03. “CONATEL asistió al evento Presente y Futuro de las TIC en Venezuela, organizado por Cavedatos”.

18 Numeral 1 artículo 2 LOTEL.

19 Artículo 5 LOTEL.

20 Artículo 12 LOTEL.

21 Artículo 13 LOTEL.

22 Artículo 201 LOTEL.

23 Ejemplo organización ciudadana por “nichos de interés” lo constituye el caso de las asociaciones constituidas recientemente por “usuarios” de telefonía fija inalámbrica, que se dedican a una especie de servicio itinerante o “telebuhonería”.

Así las cosas, se observa que la creación y fortalecimiento de las organizaciones de usuarios (ONG's) en Venezuela es una materia pendiente de desarrollo e implementación en el terreno práctico.

Prestadores de servicios.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta antes de entrar a describir la situación institucional del mercado de las telecomunicaciones en Venezuela, es que la actividad prestacional de telecomunicaciones puede ser ejercida tanto por los particulares como por el Estado. Al respecto, se debe precisar que si bien con la entrada en vigencia de LOTEL²⁴ las actividades de telecomunicaciones pasaron de ser una actividad reservada al Estado, que requería una concesión, a una actividad de "interés general"²⁵ para cuyo ejercicio se requiere de una "habilitación administrativa", lo cierto es que el marco constitucional y legal existente en Venezuela permite que dicha actividad prestacional puede ser ejercida por los particulares y por el Estado.

El sector público en la prestación de servicios de telecomunicaciones.²⁶

Durante la vigencia de la Ley de Telecomunicaciones de 1940, todas las actividades de telecomunicaciones estaban reservadas al Estado. Así, para que un particular pudiese prestar servicios de telecomunicaciones en el país debía haberse obtenido la concesión correspondiente. En este orden de ideas cabe recordar que la empresa que por muchas décadas fue la empresa pública emblemática de las telecomunicaciones en el país, la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), fue constituida como una empresa enteramente privada (1930) y que, como tal, contaba con

la concesión correspondiente; luego dicha empresa pasó a tener la condición de empresa mixta al haber adquirido el Estado venezolano parte de sus acciones (1955); llegando a ser de total propiedad pública (1958), condición ésta que mantuvo hasta su "privatización" (1991).

Aunque las políticas públicas durante la década de los noventa se orientaron hacia una "retirada" progresiva del Estado en el manejo directo de la prestación de servicios al público, donde las telecomunicaciones no fue una excepción,²⁷ es necesario precisar que dicha situación no se debió a una cuestión de orden constitucional o legal, sino que respondió a una concepción económica y la implementación de políticas públicas imperantes en un momento determinado.

Por otra parte, cabe destacar que si bien con la privatización de CANTV el Estado se despojó del control de la empresa que prestaba servicios de telecomunicaciones a los ciudadanos (usuarios), el Estado venezolano siguió desempeñando importantes actividades de telecomunicaciones a través de sus distintos órganos y entes, para satisfacer sus necesidad comunicacionales o "auto prestación".

En efecto, el Estado venezolano es propietario de importantes redes de telecomunicaciones distribuidas en todo el país para atender a las industrias básicas (PDVSA, CVG, EDELCA, etc) y las destinadas a los organismos militares y de seguridad del Estado. En este sentido, hay que reseñar que con fundamento en disposiciones constitucionales²⁸ y legales²⁹, a comienzos del segundo semestre del 2003, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, creó la "Comisión Presidencial para la Conformación de la Red del Estado".

24 Para el momento de la entrada en vigencia de la LOTEL, la situación venezolana presentaba como característica a destacar que la presencia del Estado en la actividad de telecomunicaciones en modalidad de prestación de servicios a terceros, estaba básicamente reducida a la actividad de TV y radiodifusión.

25 Artículo 5 LOTEL

26 El presente estudio no abarca las actividades del Estado en materia de radio y televisión.

27 Ejemplo claro de ello fue la privatización del monopolio público representado por la CANTV.

28 Numeral 11 del artículo 226 y artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

29 Artículos 47 y 71 LOAP y numerales 4 y 5 del artículo 2 de la LOTEL y 22 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánico de Ciencia y Tecnología e Innovación.

La referida Comisión Presidencial tiene carácter temporal³⁰ y tiene por objeto el estudio, evaluación y formulación de las medidas necesarias para la creación de la “Red del Estado”, en la cual se integrarán las redes de información y telecomunicaciones propiedad del Estado o aquellas en las que tenga participación mayoritaria, facilitando la comunicación e interacción de los órganos y entes de la Administración Pública. Asimismo, entre las motivaciones expuestas en el Decreto³¹ comentado se aduce que es deber del Ejecutivo Nacional establecer, desarrollar e integrar las plataformas de redes de información de los distintos órganos y entes de la administración pública, para garantizar un acceso rápido y seguro a la información; que las redes del Estado conforman en gran medida los recursos de tecnologías de información nacionales, las cuales funcionan bajo múltiples esquemas y técnicas que dificultan la integración y eficiente comunicación, por lo que su integración, interoperabilidad y estandarización aumentará la eficiencia de los servicios y recursos.

Más recientemente, a comienzos del cuarto trimestre del 2003, el gobierno venezolano procedió a crear una nueva empresa de telecomunicaciones. En efecto, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), en fecha 7 de octubre de 2003, fueron publicados en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela el “acta constitutiva-estatutos sociales” de la empresa pública denominada Corporación Venezolana de Telecomunicaciones (COVETEL), cuyo accionista único es la República Bolivariana de Venezuela.

El objeto social de COVETEL es el establecimiento y explotación de redes de telecomunicaciones y la prestación de servicios de telecomunicaciones, con la finalidad de desarrollar dichas redes y el intercambio informativo, así como impulsar el Sistema de Información de la Administración Pública.

A la fecha en que se elabora el presente trabajo la empresa pública COVETEL ya ha obtenido la “habilitación administrativa” (de radiodifusión sonora y televisión abierta). Estas habilitaciones administrativas de radiodifusión sonora y televisión abierta sólo pueden

contener “atributos” de radiodifusión, televisión abierta o ambos, los cuales habilitan a su titular para el establecimiento y explotación de redes y para la prestación de tales servicios.

El empleo de empresas públicas en un futuro puede erigirse en una herramienta del Estado no sólo a los fines optimizar el uso de la “Red del Estado”, en función de las necesidades propias de la actividad de la administración pública, sino que además, puede tener un importante papel en la prestación de algunos servicios a otros operadores de telecomunicaciones actuando como “carrier” y facilitador de puntos de acceso a los usuarios o para la atención de escuelas, bibliotecas o centros asistenciales por parte del Estado. Todo dependerá de las políticas públicas que se sigan al respecto.

Ahora bien, admitida la posibilidad de que entes del Estado puedan prestar servicios de Telecomunicaciones una vez cumplidas las exigencias de la LOTEL (Habilitación Administrativa-Atributos), y precisado que tal actividad queda bajo el control y supervisión de Conatel como ente regulador, surge de inmediato la interrogante respecto a su sujeción o no a las reglas de libre competencia y, por ende, a la autoridad de Procompetencia en esta materia.

Al respecto es menester señalar que la actividad económica que podría desarrollar un operador público, salvo que existiese una previsión legal en contrario, está inserta en el régimen general de telecomunicaciones aplicable a los operadores privados, es decir, tendría que actuar en el mercado como un operador más, como un competidor más. Lo cual implica no sólo la necesidad de tener ideas claras en cuanto a los objetivos perseguidos, sino que también ha de cuidarse la adecuación de los medios empleados para ello, es decir, las cosas que se pueden y las que no se pueden hacer con los ingentes recursos del Estado y su impacto positivo o negativo en el mercado.

Desde luego que esta cuestión relativa al análisis de la actuación de entes públicos en mercados abiertos a la competencia no es nueva y seguramente será objeto de importantes debates y consideraciones.

³⁰ Un (1) año contado desde su creación con posibilidades de ser prorrogada.

³¹ Decreto N° 2.479, de fecha 27 de junio de 2003, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela del 16 de julio de 2002.

El sector privado en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Como se ha señalado precedentemente, durante muchos años la principal entidad de operaciones en materia de prestación de servicios de telecomunicaciones fue la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), empresa esta que desde 1958 fue totalmente controlada y poseída por el Estado, y que tenía bajo su control la mayoría y los más importantes sistemas civiles de telecomunicaciones en Venezuela. Además, por ser la única empresa que prestaba servicios básicos de telecomunicaciones se convirtió, de hecho, en una especie de estándar nacional de telecomunicaciones y configuró la tipología y topografía de las redes existentes en el país y manejó la base de datos histórica de los suscriptores de la telefonía básica.³² Esta situación de monopolio público se mantuvo hasta finales de la década de los 80.

Así, a comienzos de la década de los años 90, la CANTV fue privatizada mediante la venta de un 40% de sus acciones a GTE quien asumió el control (hoy Verizon), y un 11% colocado en fideicomiso a favor de sus trabajadores. En el correspondiente Contrato de Concesión se le garantizó a la CANTV un período de exclusividad (conurrencia limitada) de nueve años que finalizaron en el año 2000, a la par de que se establecieron un conjunto de metas que habría de cumplir dicha empresa.

Asimismo, se contempló expresamente en el referido Contrato de Concesión que la explotación de la Banda Celular "B" reservada a CANTV, debía ser efectuada por ésta a través de una empresa filial totalmente controlada y poseída por CANTV, lo cual condujo a la creación de la empresa Telecomunicaciones Móviles C.A. (MOVILNET) en fecha 24 de marzo de 1992. Esta previsión contractual se explica por la necesidad garantizar que la empresa

CANTV privatizada no se valiera de su condición monopólica en el mercado de telefonía básica, para afectar la competencia en el servicio de telefonía celular.

En forma si se quiere paralela con el proceso de privatización de la CANTV, se otorgaron en el país dos concesiones de telefonía móvil celular, correspondientes a las bandas "A" y "B". La primera de ellas (Banda "A") fue adjudicada a la empresa TELCEL CELULAR (hoy TELCEL C.A.) y la segunda (Banda "B") fue reservada a la empresa CANTV.

Es así como en fecha 31 de mayo de 1991, la República de Venezuela otorgó a "TELCEL CELULAR C.A.", un título de concesión para construir, instalar, mantener, operar y explotar el servicio del Sistema "A" de Telefonía Móvil Celular (Banda "A") en todo el territorio nacional, en la banda de frecuencia asignada de 800 MHz. De manera análoga en 1992 se otorgó la concesión correspondiente al Sistema "B" de Telefonía Móvil Celular (Banda "B") a la empresa subsidiaria de CANTV (MOVILNET).

Con el advenimiento de la telefonía celular fue imperioso el desarrollo de una regulación que atendiera a las especificidades de dicho servicio y garantizara, entre otros aspectos necesarios, la interconexión con la red básica de CANTV:

- Decreto N°1584, del 9 de mayo de 1991, contentivo del Reglamento sobre la Operación de Telefonía Móvil Celular. Gaceta Oficial N°34.721 del 24 de mayo de 1991.
- Decreto N°1875, del 3 de octubre de 1991, contentivo del Reglamento sobre la Operación de equipos terminales Públicos de Telecomunicaciones. Gaceta Oficial N°34.821 del 16 de octubre de 1991.

³² Como lo recuerda el Dr. Araujo Juarez, el objetivo de CANTV de acuerdo con sus estatutos era "la administración, prestación, desarrollo y explotación de los servicios de telefonía urbana y de larga distancia nacional e internacional, telex, radiotelefonía, medios de transmisión para radio y TV, transmisión de datos, etc, y de cualquier otro servicio que le fuere encomendado por el Ejecutivo Nacional. Además, de acuerdo con los mismos estatutos, tenía competencia para constituir empresas, emitir obligaciones y realizar todo tipo de actos de comercio relacionados con el objeto de la compañía; debería prestar los servicios en la forma más económica y eficiente, en concordancia con los intereses del Estado." (Vid. Araujo Juarez, José. Derecho de las Telecomunicaciones. Universidad Católica del Táchira. Funeda 1997. pág. 38).

- Decreto N°1876, del 3 de octubre de 1991, contenido del Reglamento sobre la Operación de Redes Privadas de Telecomunicaciones. Gaceta Oficial N°34.821 del 16 de octubre de 1991.
- Resolución N°573, del 1 de junio de 1992, contenido del. Reglamento sobre la Prestación de los servicios Básicos de Telecomunicaciones. Gaceta Oficial N°34.975 del 01 de junio de 1992.

Ahora bien, por cuanto la constitución de 1961 prohibía de manera expresa la concesión de monopolios, en el contrato de concesión de CANTV se estableció la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional otorgara en concesión de telefonía, en poblaciones de menos de 5.000 habitantes que no fueran servidas por CANTV, con lo cual surge en Venezuela la noción de “telefonía rural”. De esta forma en la práctica se pasó de un monopolio público a un monopolio privado garantizado contractualmente.

Posteriormente, aprovechando la pequeña brecha que permitía el Contrato de Concesión de la CANTV y la aparición de nuevas tecnologías inalámbricas, el gobierno nacional procedió a otorgar en el año 1997 las denominadas concesiones “rurales”, para cubrir las poblaciones menores de 5.000 habitantes. En esa oportunidad, se dividió al país en tres zonas geográficas, cada una de las cuales serían atendidas por un operador. Sin embargo, a los fines de hacer atractiva a los inversionistas la atención de las zonas rurales, el Gobierno Nacional decidió otorgar estas tres concesiones sin que mediara un pago por las mismas, teniendo además la condición de “multiconcesión”, en el sentido que comprendían la “telefonía rural”, telefonía móvil (tecnología GSM), valor agregado, etc.

Así, el sector de las telecomunicaciones para 1997 presentaba el panorama siguiente:³³

Red Básica	1
Telefonía Móvil Celular	2
Redes Privadas	26
Equipos Terminales	3
Redes Conmutadas de Datos	6
Servicios de Valor Agregado	39
Redes Concentradas de Enlaces	15
Servicios de Telecomunicaciones Rurales	3
Servicios de Telemedicina	1
Localización de Vehículos	2
Buscapersonas/Radiomensajes	78

En la actualidad, las empresas titulares de estas multiconcesiones (Infonet, Digitel y Digicel) han tenido un modesto desarrollo en la atención a la telefonía “rural”. Sin embargo, su mayor crecimiento ha estado asociado a la prestación de los servicios de telefonía móvil y mensajería corta (SMS), sobre todo la empresa Digitel que opera en el centro del país y que fue recientemente adquirida por el grupo italiano Telecom Italia Mobile (TIM). Dicha empresa se ha posicionado como una tercera opción en telefonía móvil, con un rápido crecimiento en los últimos años, compitiendo en esa región del país con las empresas TELCEL y MOVILNET.

Un aspecto que hay que tener en cuenta es que la LOTEL reiteró la vigencia de las metas de cobertura, penetración y calidad de servicio establecidos en sus respectivas concesiones, so pena de la aplicación de las sanciones previstas en los respectivos contratos, previendo además que dichas metas y sanciones formarán parte de sus habilitaciones administrativas hasta que sean satisfechas, sin que a tales fines se pueda hacer uso de recursos provenientes del Fondo de Servicio Universal.³⁴

En el año 2000, la LOTEL vino a establecer las bases de un nuevo y moderno sistema normativo, pensado para sentar las bases sobre las cuales se daría el proceso de “apertura” de los servicios de telefonía básica, al cual nos referiremos más adelante en detalle.

³³ Vid. Araujo Juarez, José. *Derecho de las Telecomunicaciones. Universidad Católica del Táchira FUNEDA. 1997.*

³⁴ Artículo 212 LOTEL.

Para finalizar este esbozo del sector privado de las telecomunicaciones en Venezuela es conveniente reseñar recientemente el sector de las telecomunicaciones obtuvo un lugar en el directorio de la organización cúpula empresarial como lo es FEDECAMARAS. Asimismo, vale la pena referir la existencia de varias cámaras de telecomunicaciones que agrupan en ellas a la mayoría de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, las cuales se mantienen muy activas y en contacto permanente con el ente Regulador. A título de ejemplo cabe mencionar a CASETEL, CAVETESU, CANAEMTE,³⁵ CAVEDATOS y algunas cámaras regionales, en las que se canalizan las inquietudes gremiales, se hacen planteamientos y participan en los mecanismos de consulta pública adelantados por el regulador.

Por el número de empresas afiliadas y la magnitud que representan en el sector, CASETEL³⁶ es la Cámara de mayor peso específico del sector.

Órganos del Estado vinculados a las telecomunicaciones.

Para continuar con la descripción institucional del sector de las telecomunicaciones, nos corresponde ahora abordar el tema concerniente al esquema institucional de las autoridades públicas que se relacionan con el sector de telecomunicaciones en Venezuela. En tal sentido abordaremos el análisis del rol de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), su origen y evolución desde el punto de vista organizativo y competencial; así como el rol de otras importantes instancias públicas como es el caso del Ministerio de Infraestructura, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la

Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (PROCOMPETENCIA).

El ente regulador de las Telecomunicaciones (CONATEL)

Antecedentes.

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) fue creada en el año de 1991, mediante Decreto N°1826 de 5 de septiembre de 1991, en el contexto de un proceso de reestructuración del sector de las telecomunicaciones en Venezuela, influenciado por un “clima liberalizador”, “privatizador” y de “apertura económica”.

En su primera fase, que se extiende desde su creación hasta que se dictó la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en el año 2000, CONATEL tuvo la condición jurídica de “servicio autónomo sin personalidad jurídica”, perteneciente al entonces denominado Ministerio de Transporte y Comunicaciones (hoy Ministerio de Infraestructura) con rango de Dirección General Sectorial. En efecto, habida cuenta que para la época no llegó a aprobarse por el entonces Congreso Nacional una ley que sustituyera la Ley de Telecomunicaciones de 1940, a comienzos de la década de 1990 el Ejecutivo Nacional decidió hacer uso de esta figura de “servicio autónomo” para tratar de brindarle un mayor grado de autonomía de gestión, administrativa, financiera y presupuestaria, en los términos del señalado Decreto N°1826.

35 CANAEMTE es una institución gremial fundada en 1968, para promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, teniendo por misión “fomentar la comercialización de bienes y servicios del sector en un ambiente de sana y libre competencia”. En procura de ser “reconocidos como una organización gremial venezolana que promueve más y mejores oportunidades de negocios en el sector.” Esta conformada por consultores, industriales, operadores, comerciantes y servicios vinculados al sector de las telecomunicaciones. Entre los objetivos de CANAEMTE están: Apoyar y fomentar el uso de nuevas tecnologías en telecomunicaciones, que faciliten el desarrollo sostenido y sustentable de la sociedad venezolana; Promover la defensa y protección de sus asociados, su mejoramiento económico, cultural, moral y social; Desarrollar actividades orientadas hacia el crecimiento económico del país, con perspectivas nacionales e internacionales; Promover la moralidad comercial de sus asociados y la adhesión a los más elevados principios de ética; Promover la formación y capacitación del recurso humano del sector de las Telecomunicaciones.

36 Entre los objetivos marcados por CASETEL están los siguientes:

- Actuar a favor de la liberación total de los servicios de telecomunicaciones, bajo reglas claras y transparentes.
- Potenciar las fortalezas y minimizar las debilidades de la industria de telecomunicaciones en Venezuela, a fin de impulsar su competitividad.
- Potenciar las fortalezas y minimizar las debilidades de la industria de telecomunicaciones en Venezuela, a fin de impulsar su competitividad.
- Establecer el marco normativo para el adecuado desempeño de las operadoras y defensa de sus legítimos intereses.
- Defender los derechos que asisten a los empresarios a utilizar las nuevas tecnologías en telecomunicaciones.
- Interactuar con instituciones nacionales e internacionales sobre prácticas, experiencias y estímulos en la operación de servicios de telecomunicaciones.
- Fomentar el desarrollo de los recursos humanos de acuerdo a las necesidades de la industria

Así, cabe señalar que los “servicios autónomos sin personalidad jurídica” no son más que una categoría presupuestaria que no implican la creación de una organización realmente autónoma ni externa a la organización Ministerial, por el contrario como hemos señalado CONATEL era una Dirección General Sectorial, inserta en la estructura orgánica de dicho Ministerio y como tal, sujeta al principio de jerarquía, entre otros. En efecto, los servicios autónomos sin personalidad jurídica tan sólo constituyen una excepción al principio de la Unidad del Tesoro, que le daban a esa Dirección la posibilidad de “quedarse” con algunos recursos recaudados en su actividad, sin tener que remitirlos al Tesoro Nacional, pudiendo reinvertirlos directamente en el mismo servicio.³⁷

Desde el punto de vista del origen de sus recursos económicos, el presupuesto de CONATEL estaba integrado por los que le fueran asignados vía Presupuesto Nacional, los ingresos provenientes de algunos impuestos, derechos y tasas que percibía directamente y por los demás recursos que obtuviese de la gestión del “servicio” a su cargo.

Este es el perfil general que en cuanto a las características organizacionales y responsabilidades tenía atribuida CONATEL hasta que se vio modificada por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en el año 2000.

CONATEL luego de la LOTEL.

La Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2000) cambia la naturaleza jurídica que hasta ese momento tenía CONATEL, transformándola en “Instituto Autónomo”, figura organizativa que la ha dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, con autonomía técnica, financiera, organizativa y administrativa de conformidad con la LOTEL y demás disposiciones aplicables, adscrito al Ministerio de Infraestructura a los efectos del control de tutela administrativa.³⁸ CONATEL tiene su sede en la ciudad de Caracas, pero puede establecer oficinas en otras ciudades del país.

El patrimonio de CONATEL está integrado de la siguiente forma:

- i) Los ingresos provenientes de su gestión y de la recaudación de los derechos y tributos;
- ii) Los recursos que le sean asignados en al Ley de Presupuesto de cada ejercicio fiscal y los aportes extraordinarios que le acuerde el Ejecutivo Nacional;
- iii) Los demás bienes, derechos y obligaciones de cualquier naturaleza que haya adquirido o adquiera en la realización de sus actividades o sean afectados a su patrimonio;
- iv) Los recursos correspondientes al Fondo de Servicio Universal previsto en la LOTEL, serán administrados por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones como patrimonio separado, en la forma y para los fines que determinen la LOTEL y sus reglamentos, sin que pueda dársele a los mismos un uso distinto.³⁹

37 Para el momento de su creación como “servicio autónomo sin personalidad jurídica” se contemplaba que CONATEL debía:

- Planificar, dirigir y supervisar los servicios de telecomunicaciones.
- Regular los servicios de telecomunicaciones.
- Velar por la ejecución de los planes y programas en materia de telecomunicaciones.
- Recomendar el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones administrativas.
- Administrar los derechos de otorgamiento de concesiones y permisos.
- Aplicar, por delegación del Ministro, las sanciones administrativas previstas en la Ley de Telecomunicaciones y en los Reglamentos Técnicos y de Prestación de Servicios respectivos.
- Velar por el respeto de los derechos de los usuarios.
- Manejar los equipos y recursos que se le asignen y los que obtengan en el desempeño de sus funciones.
- Coordinar con organismos nacionales o internacionales los aspectos técnicos en materia de telecomunicaciones.
- Administrar el uso del espectro radioeléctrico.
- Elaborar directrices, normas y reglamentos aplicables a los servicios de telecomunicaciones.
- Elaborar los criterios para la fijación de las tarifas de telecomunicaciones.
- Administrar los convenios de uso de recursos técnicos internacionales.
- Liquidar y recaudar los derechos, tasas y demás ingresos del Servicio.
- Las demás atribuciones que le señale la Ley y los reglamentos”.

38 Artículo 35 LOTEL.

39 Artículo 38 LOTEL.

Ahora bien, para analizar el rol de CONATEL en la nueva regulación de las telecomunicaciones en Venezuela hay que tener en cuenta que el esquema organizativo de la administración pública, derivado de la LOTEL, contempla básicamente un reparto competencial a dos niveles:⁴⁰ por una parte, corresponde al Ministerio de Infraestructura la rectoría de las Telecomunicaciones, entendida dicha rectoría como la competencia para establecer las políticas y planes que han de aplicarse en el sector de las telecomunicaciones, de conformidad con la LOTEL y en concordancia con los planes de desarrollo que establezca el Ejecutivo Nacional.⁴¹ Asimismo, le corresponde una actividad decisoria en materia del otorgamiento, suspensión y revocatoria de concesiones, de habilitaciones administrativas y concesiones en materia de radio y televisión; y de actuación coordinada con CONATEL en algunas materias, por ejemplo, en el establecimiento de las prioridades atinentes al Servicio Universal.⁴²

Por su parte, CONATEL se erige como el órgano técnico y especializado que ejerce el rol de “regulador” del sector de las telecomunicaciones con un amplio listado de competencias como se demuestra en el CUADRO N° 2. Así, por lo que respecta a esa potestad “ordenadora sectorial” cabe mencionar, a título de ejemplo, que corresponde a CONATEL la administración, regulación, ordenación y control del espectro radioeléctrico (artículo 69) que supone la posibilidad de planificación y determinación del denominado Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencia (CUNABAF), la asignación de cambios y verificación de frecuencias (artículo 70). En materia de numeración corresponde a CONATEL su administración, control y regulación (artículo 111). CONATEL procurará que se haga uso racional y no discriminatorio de las vías generales de telecomunicaciones y promoverá además la creación y

explotación de las mismas (artículo 126). Igualmente, se contemplan reglas de homologación y certificación con el objeto de garantizar la integridad y calidad de las redes de telecomunicaciones, el espectro radioeléctrico y la seguridad de los usuarios, operadores y terceros (artículo 141), entre otros muchos aspectos.

En el ámbito del “fomento” de las telecomunicaciones, la LOTEL prevé que se propicie “la convergencia tecnológica y de servicios, siempre que ello no desmejore el acceso a los servicios y su calidad”. Igualmente, el Estado garantiza la prestación del Servicio Universal (artículo 49), a cuyos efectos CONATEL debe periódicamente cuantificar, planificar y ampliar las obligaciones de Servicio Universal en función de la satisfacción de las necesidades de telecomunicaciones y el desarrollo del mercado, y a tal efecto realizará las consultas públicas establecidas en la ley (artículo 51) y asignará obligaciones de servicio universal (artículo 52).

Igualmente, respecto a la intervención de CONATEL en materia de espectro radioeléctrico cabe observar que CONATEL puede, mediante acto motivado, cambiar la asignación de la frecuencia o banda de frecuencia que haya sido otorgada en concesión, entre otros casos, para la “introducción de nuevas tecnologías y servicios” (artículo 74) y por lo que respecta al mecanismo de la consulta pública, además de la posibilidad de determinar la porción de espectro a ofrecer, es necesario destacar la posibilidad legal de que CONATEL pueda imponer limitaciones, en cuanto al tiempo o a la porción del espectro radioeléctrico, a la participación de empresas operadoras establecidas, en procesos de ofertas públicas de espectro radioeléctrico, cuando las tecnologías asociadas a dichos recursos permitan o faciliten el ingreso rápido de nuevos operadores al “mercado relevante” (artículo 103).

40 No obstante que el esquema competencial básico se distribuye entre el Ministerio de Infraestructura (MINFRA) y CONATEL, hay que tener en cuenta que la LOTEL también atribuye algunas competencias puntuales al Presidente de la República.

41 Artículo 34 LOTEL.

42 Artículo 50 LOTEL.

Cuadro 2.

De conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la LOTEL, son competencias de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones las siguientes:

- Dictar las normas y planes técnicos para la promoción, desarrollo y protección de las telecomunicaciones en el espacio geográfico venezolano, de conformidad con esta Ley y demás normas aplicables.
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, de las leyes que la desarrollen, de los reglamentos y demás actos que dicte la Comisión cuya vigilancia le competa;
- Coordinar con los organismos nacionales los aspectos técnicos en materia de telecomunicaciones.
- Proponer al Ejecutivo Nacional la designación de representantes ante organismos internacionales de telecomunicaciones.
- Ofrecer adecuada y oportuna protección a los usuarios y operadores, cuando ello sea necesario de conformidad con esta Ley;
- Proponer al Ministro de Infraestructura los planes nacionales de telecomunicaciones, de conformidad con las directrices establecidas en los planes nacionales de desarrollo;
- Administrar y disponer de su patrimonio de conformidad con las normas legales y reglamentarias aplicables;
- Administrar, regular y controlar el uso de los recursos limitados utilizados en las telecomunicaciones;
- Otorgar, revocar y suspender las habilitaciones administrativas y concesiones, salvo cuando ello corresponda al Ministro de Infraestructura de conformidad con esta Ley;
- Inspeccionar y fiscalizar la instalación, operación y prestación de servicios de telecomunicaciones;
- Homologar y certificar equipos de telecomunicaciones;
- Aprobar las Condiciones Generales de los contratos de servicios de telecomunicaciones;
- Abrir, de oficio o a instancia de parte, sustanciar y decidir los procedimientos administrativos relativos a presuntas infracciones a la ley y los reglamentos, así como aplicar las sanciones previstas en esta Ley e imponer los correctivos a que haya lugar;
- Dictar medidas preventivas, de oficio o a instancia de los interesados, en el curso de los procedimientos administrativos que se sigan ante ella, cuando así lo requiera el caso concreto;
- Administrar y realizar todos los actos o actuaciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los fines relativos al Fondo de Servicio Universal previsto en esta Ley;
- Evaluar y proponer al Ejecutivo Nacional la aprobación de las tarifas para los diferentes servicios de telecomunicaciones, en los casos establecidos en esta Ley;
- Establecer las unidades de medida que deberán emplear los operadores para el cobro de sus servicios;
- Fiscalizar, determinar, liquidar y recaudar los recursos de origen tributario, así como percibir directamente los que le correspondan de conformidad con la ley;
- Requerir de los usuarios y de los operadores de servicios, las informaciones que considere convenientes, relacionadas con materias relativas al ámbito de sus funciones;
- Procesar, clasificar, resguardar y custodiar el registro y los archivos de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones;
- Vigilar, evaluar y divulgar el comportamiento de las variables del mercado de las telecomunicaciones y de las estadísticas correspondientes;
- Coadyuvar en el fomento y la protección de la libre competencia en el sector, en los términos establecidos en esta Ley.
- Actuar como árbitro en la solución de conflictos que se susciten entre los operadores de servicios, cuando ello sea solicitado por las partes involucradas o ello se derive de la aplicación de la ley;
- Acreditar peritos en materia de telecomunicaciones;
- Manejar los equipos y recursos que se le asignen, los que obtenga en el desempeño de sus funciones, y cualquier otro que le corresponda;
- Ejercer acciones administrativas o judiciales de cualquier índole para la salvaguarda y protección de sus derechos e intereses
- Presentar el informe anual sobre su gestión al Ministro de Infraestructura;
- Dictar su reglamento interno, previa consulta con el Ministro de Infraestructura, así como las normas y procedimientos para el funcionamiento de la Comisión;
- Elaborar el plan único de cuentas para operadores de telecomunicaciones.
- Ejecutar y velar por el cumplimiento del Plan Nacional de Contingencias para las Telecomunicaciones que dicte el Presidente de la República en Consejo de Ministros, así como los planes que este prevea.
- Las demás atribuciones que le asigne la ley y las demás normas aplicables.

Por mandato de la LOTEL el Estado promoverá la utilización y actualización de las innovaciones tecnológicas en todas sus modalidades, con el propósito de que se establezcan de manera permanente, planes de modernización en el ámbito de las telecomunicaciones (artículo 202).

Finalmente cabe señalar que en la actualidad la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, CONATEL, impulsa un proceso interno de reestructuración, orientado a consolidar una organización que se adecue a las nuevas exigencias y permita regular de manera óptima los servicios de telecomunicaciones con el propósito de facilitar la competitividad entre las empresas del sector.

La promoción de la ciencia y tecnología: relaciones Conatel-MCT.

En la Constitución de 1999, se establece que el Estado Venezolano “reconocerá el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, así como para asegurar la seguridad y soberanía nacional...”. En función de dar concreción al señalado precepto constitucional existe en el país un órgano de alta jerarquía, el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

En concordancia con tales orientaciones constitucionales, la LOTEL señala entre sus objetivos promover “el desarrollo y la utilización de nuevos servicios, redes y tecnologías”, así como “la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica en materia de telecomunicaciones, la capacitación y empleo en el sector”.

En este contexto de desarrollo integral de las telecomunicaciones en el país, cabe señalar que como mecanismo hermano y complementario del establecido con el Fondo de Servicio Universal, la LOTEL contempla la creación

del “Fondo de Investigación y Desarrollo de las Telecomunicaciones” (FIDETEL), el cual tiene por finalidad, garantizar el financiamiento de la investigación y desarrollo en el sector de las telecomunicaciones.⁴³ Dicho Fondo tiene el carácter de patrimonio separado dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología, dejando su estructura, organización y mecanismos de control a las disposiciones de la LOTEL y a las normas reglamentarias.

Los recursos económicos del FIDETEL provienen de los aportes de los operadores obligados a contribuir al mismo (0,5% de los ingresos brutos de los operadores)⁴⁴ y de los aportes que, a título de donación, haga al mismo cualquier persona natural o jurídica.⁴⁵

Desde el punto de vista de su integración, la Junta de Evaluación y Seguimiento de Proyectos del FIDETEL cuenta con una integración plural, en el sentido de que en él están representados distintos ámbitos competenciales de la administración pública, pero también se incluye una representación del sector privado. En efecto, su integración es la siguiente:

- La presidencia es ejercida por el Ministro de Ciencia y Tecnología, o quien ejerza sus funciones;
- Dos representantes designados por el Ministro de Ciencia y Tecnología;
- Un representante designado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte;
- Un representante designado por el Director General de Conatel;
- Un representante designado por las Universidades Nacionales; y
- Un representante designado por las empresas que aportan al FIDETEL.

43 Artículo 64 LOTEL

44 Artículo 152 LOTEL.

45 Según el Parágrafo Único del artículo 65 de la LOTEL, los recursos con destino a este Fondo se depositarán exclusivamente en la cuenta bancaria específica designada a tal efecto y podrán colocarse en inversiones que garanticen la mayor seguridad, rentabilidad y liquidez. Asimismo, los gastos de gestión de esta cuenta serán deducidos de su saldo y los rendimientos que ésta genere incrementarán su monto.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología tiene el deber legal de elaborar y hacer público un informe anual sobre los aportes realizados al FIDETEL para su funcionamiento, con expresión de los montos de los recursos que se hubiesen otorgado y de los proyectos de que se trate, pudiendo requerir a tales efectos toda la información que estime necesaria a los beneficiarios de los mismos.

Asimismo, para la administración de los proyectos financiados y de los recursos asignados, el FIDETEL tiene una Unidad Coordinadora, adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología y dirigida por el Secretario Ejecutivo de la Junta, quien coordina las actividades de seguimiento a los proyectos presentados para su financiamiento, así como planificar las tareas de registro y control de aportantes, recaudación y fiscalización de las contribuciones, administración de los fideicomisos, elaboración de programas de inversiones y las finanzas

En este sentido, el Ministerio de Ciencia y Tecnología estima que los proyectos de Investigación y Desarrollo, Creación y Fortalecimientos a Centros I+D, Difusión y Actualización y la Creación y fortalecimiento a Centros de Estudios, son los mecanismos apropiados para la realización de actividades que impulsarán e incrementarán los conocimientos científicos y tecnológicos así como la innovación en el sector de las Telecomunicaciones.

De allí que, según el Ministerio de Ciencia y Tecnología la convocatoria efectuada por dicho Ministerio para la presentación de Proyectos a ser financiados por el FIDETEL, está orientada a servir de herramienta del Plan Nacional de Tecnología de Información e incentivar la investigación de calidad, búsquedas de soluciones efectivas e incremento del nivel tecnológico de la población, que se traducirán en la reducción de problemas sociales, económicos y tecnológicos de la

sociedad venezolana. Se persigue además, apoyar el desarrollo de proyectos coordinados que movilicen los esfuerzos en las líneas clave de la producción de conocimientos donde esta coordinación sea la llave para la potenciación y la dotación del equipamiento necesario, que permitirá contar con las herramientas que impulsarán la especialización de los grupos y alcance del más alto nivel de excelencia en sus disciplinas, como del fomento de la investigación en las diferentes campos de las telecomunicaciones capaces de movilizar el conocimiento complementario de las diversas áreas que se puedan vincular al sector, impulsando nuestra sociedad con mejores posibilidades hacia los nuevos retos que surjan en este siglo.

El objetivo general de este fondo, es tanto la generación de conocimiento científico y técnico, como el desarrollo y asimilación de innovaciones tecnológicas que faciliten la absorción de las telecomunicaciones en nuestra sociedad y que contribuyan a mejorar la eficiencia y competitividad de los sectores involucrados.

La promoción de la competencia: relaciones Conatel-Procompetencia.

Una primera aproximación al tema de la situación regulatoria en materia de promoción y defensa de la competencia existente con anterioridad a la entrada en vigencia de la LOTEL, permite constatar que si bien CONATEL como regulador sectorial específico en materia de telecomunicaciones es anterior a la creación formal de la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (PROCOMPETENCIA), sin embargo, ambas surgen en el mismo clima liberalizador, privatizador y de apertura económica y proliferación de “reguladores sectoriales”, lo que nos permite calificarlas como “contemporáneas”.

46 Vid. Ministerio de Ciencia y tecnología (www.mct.gov.ve).

La Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (PROCOMPETENCIA), fue formalmente creada unos cuatro meses después mediante la ley denominada “Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia” publicada en la Gaceta Oficial 34.880 del 13 de enero de 1.992,⁴⁷ teniendo por objeto promover y proteger el ejercicio de la libre competencia y la eficiencia en beneficio de los productores y consumidores y prohibir las conductas y prácticas monopólicas y oligopólicas y demás medios que puedan impedir, restringir, falsear o limitar el goce de la libertad económica,⁴⁸ entendiendo por libertad económica el derecho que tienen todas las personas a dedicarse a la actividad económica de su preferencia sin más limitaciones que las derivadas de los derechos de los demás y las que establezcan la Constitución y leyes de la República.⁴⁹

En este sentido cabe recordar que conforme el mencionado texto legal se entiende por actividad económica, toda manifestación de producción o comercialización de bienes y de prestación de servicios dirigida a la obtención de beneficios económicos,⁵⁰ quedando sometidos a sus disposiciones todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que, con o sin fines de lucro, realicen actividades económicas en el territorio nacional o agrupen a quienes realicen dichas actividades.⁵¹

Así las cosas, resulta claro que de conformidad con la Ley Procompetencia (1992) la actividad económica de telecomunicaciones -como cualquier otra actividad económica- realizada por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, en principio, quedaba bajo el radio de autoridad de PROCOMPETENCIA, sin embargo,

ocho años después la LOTEL (2000) viene a introducir un conjunto de normas que vienen a replantear y poner sobre el tapete la forma en que se distribuyen las competencias entre CONATEL y PROCOMPETENCIA, así como aquellos mecanismos específicos de colaboración entre ambos.

En el lugar de crear un ente u órgano aparte y distinto a CONATEL se admitió la conveniencia de aprovechar la mayor experiencia y el camino que ya había transitado PROCOMPETENCIA, órgano este que -a pesar de su condición de no especializado en telecomunicaciones y con importantes limitaciones presupuestarias-, era una importante herramienta técnica de la que había que “echar mano” en el nuevo esquema regulatorio, sobre todo ante el inminente escenario del 27 de noviembre del año 2000, fecha emblemática en la que desde el 1.992 estaba pautada la cesación del monopolio de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) catalogado como “período de concurrencia limitada” y arribar así a la tan ansiada “apertura”.

La LOTEL apostó desde el punto de vista regulatorio por una consolidación efectiva de PROCOMPETENCIA en el ámbito de las telecomunicaciones, estableciendo a tales efectos un intrincado sistema de relaciones entre ese órgano y CONATEL, fundados en la colaboración. En Venezuela, la “colaboración” o “cooperación” entre órganos y entes de la administración pública es un principio de funcionamiento de la Administración Pública, de raigambre constitucional⁵² y de desarrollo legal.⁵³ Normalmente, los mecanismos de concreción de dicho principio de colaboración pueden tener un origen o raíz contractual o normativa, asumiendo múltiples modalidades.

47 Aunque la Ley Procompetencia se origina a comienzos de la década de los noventa, no puede decirse lo mismo respecto de los distintos proyectos de ley que sobre la materia le antecedieron, entre los cuales es posible remontarse al del año 1974. Es decir, fue después de 30 años de haberse dictado la constitución de 1961, que el legislador venezolano por fin produjo una Ley que regulara la materia de competencia, y en cuya discusión transcurrieron 18 años. Para examinar en detalle la evolución en dicho período Vid. Giraud Torres, A. y Castro Cortiñas, I. *Derecho Administrativo de la Competencia. Jurisprudencia y Legislación*. Edit. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo FUNEDA. Caracas 1999.

48 Artículo 1 Ley Procompetencia.

49 Artículo 3 Ley Procompetencia.

50 Artículo 3, segundo párrafo, Ley Procompetencia.

51 Artículo 4 Ley Procompetencia.

52 Artículo 136 CRBV

53 Artículo 24 LOAP.

El Plan Nacional de Telecomunicaciones 2003.

De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, CONATEL debe proponer al Ministro de Infraestructura los “planes nacionales de telecomunicaciones”, (Plan Nacional de Telecomunicaciones, Plan Nacional de Numeración, Plan único de cuentas, Plan de Contingencia de Telecomunicaciones, etc), de conformidad con las directrices de los planes nacionales de desarrollo. Así, dentro de este sistema de planes, el Plan Nacional de Telecomunicaciones (PNT) se configura como una herramienta básica para orientar y definir el desarrollo y evolución del sector, como guía de acción de largo (12 años), mediano (6 años) y corto (1 año) plazo, para las empresas operadoras, los inversionistas, usuarios y proveedores de bienes de equipo.

En este sentido, Venezuela cuenta desde el año 2000 con un Plan Nacional de Telecomunicaciones (PNT), con un horizonte de 12 años para el largo plazo, el cual es actualizado anualmente, en su capítulo de corto plazo. En función de la dinámica, tendencias y experiencia obtenida a dos años del inicio de la apertura de los servicios básicos en Noviembre de 2000, CONATEL redefinió la “Visión para el Sector”, en función de las expectativas y condiciones del entorno, que según han señalado sus autoridades “le permitieron, en el marco del alcance del largo plazo del PNT, definir objetivos estratégicos conducentes al alcance del mismo y que orienten el establecimiento de las metas del corto plazo anual, de manera que los diferentes actores del Sector puedan contar con un instrumento guía, con productos concretos destinados a aproximarnos a esa Visión”:

“Visualizamos un sector de Telecomunicaciones en competencia efectiva, fortalecido, innovador, competitivo, reconocido internacionalmente y con alta responsabilidad social que contribuya a la transformación hacia una sociedad donde los ciudadanos generen, dispongan e intercambien información que utilicen para su desarrollo

integral y para el mejoramiento de la calidad de vida individual y colectiva”

Así, entre los objetivos estratégicos propuestos en el PNT se han establecido los siguientes:

- Contar con un capital humano en el Sector, altamente capacitado a nivel técnico y gerencial en telecomunicaciones, acorde con sus necesidades.
- Impulsar la investigación y el desarrollo en materia de telecomunicaciones, creando incentivos y fomentando las condiciones que hagan viable su transferencia tecnológica.
- Contar con un marco jurídico completo, actualizado, y flexible que establezca la normativa que propicie condiciones favorables para la inversión y la competencia, y responda a principios de eficiencia económica y equidad social.
- Consolidar el posicionamiento de Venezuela en el escenario internacional.
- Promover la inversión con capitales nacionales y extranjeros, para la modernización y el desarrollo del sector de telecomunicaciones en el país.
- Incorporar en las Directrices Estratégicas de Planificación para la Administración Pública, lineamientos relativos al uso de las telecomunicaciones para coadyuvar con los propósitos de las mismas, a partir de los cuales cada organismo público elabore sus propios planes para el ejercicio fiscal correspondiente
- Incrementar el acceso y uso de los servicios de telecomunicaciones disponibles con calidad y a precios accesibles, y de las aplicaciones y contenidos útiles que contribuyan al desarrollo integral y al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

El PNT se articula en torno a cinco (5) áreas estratégicas que agrupan en el mediano y corto plazo las nuevas acciones que se plantean para los próximos años, donde tiene papel de primer orden el Área de Impacto Social, “hacia el cual convergen las metas relativas al área de Desarrollo del Sector, Instrumentos Normativos, Proyección Internacional y Fortalecimiento del Ente Regulador”.

Asimismo, se ha señalado que en función del largo plazo se persigue la integración nacional como país activo dentro de la Sociedad del Conocimiento, reducción de las desigualdades de acceso a los servicios y aplicación de los beneficios de las Telecomunicaciones en todos los ámbitos. Para lo cual es esencial disponer de una infraestructura sólida para el desarrollo tecnológico y científico y, en el ámbito internacional, la consolidación del liderazgo regional del país en la Región Andina y el Caribe. Mientras que a mediano plazo las metas del PNT están orientadas a asegurar el acceso a servicios de alta calidad, confiables y accesibles, poseer un Servicio Universal en funcionamiento, incentivar el desarrollo de contenidos nacionales y el uso de Internet a todos los niveles, salvaguardar los intereses de los usuarios y promover sus asociaciones; y la aplicación eficaz de las telecomunicaciones en las áreas prioritarias de salud, educación y seguridad; promover el desarrollo de la Infraestructura Nacional de la Información; poseer un servicio celular de Tercera Generación en funcionamiento y, además, disponer de Portabilidad Numérica para Telefonía Fija.

Mecanismos de Participación ciudadana.

La consulta pública.

Uno de los signos distintivos de los últimos años en la regulación de las telecomunicaciones en Venezuela viene dado por el uso del mecanismo de la “consulta pública”.

Como experiencia positiva que tuvo su origen en el

proceso mismo de discusión de la LOTEL, la consulta pública ha servido de catalizador de amplios procesos de participación, reflexión y discusión activa de los temas regulatorios, erigiéndose a su vez en una experiencia provechosa de interacción entre los planes y políticas del regulador y las experiencias y expectativas de los operadores privados y de los usuarios.

En efecto, la experiencia raíz en este sector en materia de consulta pública viene dada por lo que fue el proceso emprendido en 1999 por las autoridades de CONATEL, para la discusión del anteproyecto de Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Dicho proyecto fue presentado por las autoridades de CONATEL a la colectividad, a los fines de que se formularan las observaciones y recomendaciones que se estimaran convenientes; lo cual arrojó finalmente una nueva versión de Anteproyecto, producto de la participación y consenso de diversos sectores que comprendieron desde la representación de las Cámaras de Telecomunicaciones (CASETEL, CANAEMTE, CAVEDATOS, CAVETESU, etc), organismos públicos (MINFRA, PROCOMPETENCIA, INDECU, etc), Universidades Nacionales, colegios profesionales, grupos de la sociedad organizada e inclusive, personas naturales que siguieron con interés y participaron activamente en el proceso de propuesta y discusión que se llevó a adelante.

De esta forma, surgió una nueva regulación legal que si bien es necesario reconocer que no satisfizo en su totalidad a ninguno de los interesados, es precisamente esta característica una de sus mayores virtudes, en el sentido de que se entendió que la misma refleja un consenso razonable entre los actores del sector (Operadores-Estado-Usuarios), que en no pocas ocasiones presentaron intereses contrapuestos. CONATEL se ha preocupado por considerar la opinión del sector de Telecomunicaciones en la elaboración de las normas que lo regulan, tal como lo hizo con la elaboración de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en su oportunidad.⁵⁴

54 Barroso Matos, Margaret. “Normativa de Telecomunicaciones en Consulta Pública”. *Revista En Red* N° 10, marzo 2002

La experiencia habida con la discusión del proyecto se extendió a los reglamentos y demás actos normativos de rango sublegal que se han propuesto en el sector. En relación con estos últimos la LOTEL recogió por primera vez en el ordenamiento jurídico venezolano, con rango legal, la obligatoriedad de la consulta pública para tales actos. Así, el artículo 11 ejusdem estableció que CONATEL, antes de producir o modificar los actos normativos que pudiera dictar de conformidad con dicha ley, realizará consultas públicas previas con los sectores interesados. A tales efectos establecerá mediante resolución los mecanismos que permitan asegurar la oportuna información de los interesados y la posibilidad que aporten sugerencias o recomendaciones, en los términos y condiciones que se determinen, para lo cual procurará el establecimiento de mecanismos abiertos, electrónicos o audiovisuales.

Dieciséis meses después de la entrada en vigencia de la LOTEL, la Asamblea Nacional dictó la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP),⁵⁵ instrumento éste que contempla en forma general la participación ciudadana en los procesos de creación de normas por parte de la Administración Pública (reglamentos y demás actos normativos), a la par que se sanciona con nulidad absoluta las normas que se hubiesen dictado con prescindencia de tales procedimientos. Es necesario tener presente que el resultado del proceso de consulta no tendrá carácter vinculante.⁵⁶

Igualmente, CONATEL ha sometido a esquemas de consulta pública algunos aspectos de carácter no normativo como lo fue el caso relativo a los criterios a ser empleados en la formulación del Primer Proyecto de Obligación de Servicio Universal.⁵⁷

Ahora bien, independientemente de la opinión que se pueda tener en cuanto al carácter acertado o no de las normas dictadas en función de los objetivos perseguidos y de los efectos concretos que han tenido en el mercado de telecomunicaciones en Venezuela, no dudamos en afirmar que los procesos de consulta pública llevados por CONATEL han contribuido a la seguridad jurídica en el sector, al precaver cualquier tipo de “madrugonazo normativo”. Con esta expresión (“madrugonazo normativo”) queremos aludir a aquellas situaciones que podían presentarse con anterioridad a la nueva regulación de adopción intempestiva de disposiciones normativas que incidan sobre la actividad de telecomunicaciones. Además, dicho proceso ha supuesto en la casi totalidad de los casos la incorporación de modificaciones a los textos sometidos a consulta (eliminaciones o adiciones) en atención a las observaciones y/o recomendaciones formulada por los participantes, e inclusive la “congelación” o “diferimiento” de hecho en la aprobación del proyecto por parte de CONATEL, cuando lo ha considerado conveniente.

La activación de los “foros electrónicos” es otra herramienta que apunta a propiciar la participación activa de los agentes involucrados y público en general interesado en los procesos de formulación de las políticas reguladoras del Sector.⁵⁸ Finalmente, sobre este aspecto hay que destacar la transparencia y carácter abierto con que se han llevado a cabo los procesos de consulta pública de los diversos instrumentos normativos propuestos por Conatel.⁵⁹

55 Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001.

56 Artículo 137 LOAP.

57 Vid. Silva, Franco. Noticias Conatel. 08-08-03. “Concluyó el Foro Electrónico General No Normativo sobre el primer Proyecto de Obligación de Servicio Universal”.

58 Idem.

59 Arapé Morales, Alberto. “El proceso de Apertura: un Acierto”. Revista en N° 6, Marzo, 2001.

La propuesta de regulación.

Además de la consulta pública y de los mecanismos generales de participación ciudadana previstos en la Constitución, en el ámbito de las telecomunicaciones está prevista de manera expresa la posibilidad de que las personas naturales o jurídicas, propongan a CONATEL “la regulación de nuevos servicios de telecomunicaciones”.⁶⁰ Hasta el presente no se han presentado iniciativas normativas concretas en tal sentido.

La participación en órganos administrativos colegiados.

Como hemos señalado con anterioridad, la LOTEL establece que las Juntas de Evaluación y Seguimiento correspondientes tanto al Fondo de Servicio Universal como al Fondo de Investigación y Desarrollo, deben estar conformadas con un representante de las personas que aportan a dichos fondos. Se trata en estos casos de una forma de participación por representación.

III. REGIMEN LEGAL GENERAL DE LAS TELECOMUNICACIONES EN VENEZUELA.

Es esta parte procederemos a abordar las principales regulaciones legales existentes en Venezuela tales como el “Servicio Universal”, “Régimen Tarifario”, “prohibición de subsidios cruzados”, “Interconexión”, “valor agregado (internet)”, entre otros.

El Servicio Universal.

Aspectos generales.

El Estado venezolano, a través de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), tiene el deber legal de garantizar la prestación del “Servicio Universal”, entendido como el conjunto definido de telecomunicaciones que los operadores están obligados a prestar a

los usuarios para brindarles estándares mínimos de penetración, acceso, calidad y asequibilidad económica con independencia de la localización geográfica. Su finalidad, es la satisfacción del propósito de integración nacional, la maximización del acceso a la información, del desarrollo educativo y del servicio a la salud, así como la reducción de las desigualdades de acceso a los servicios de telecomunicaciones por la población.

En este sentido, de conformidad con lo establecido en la LOTEL,⁶¹ la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), en coordinación con el Ministerio de Infraestructura (MINFRA), establecerá las áreas prioritarias (prestaciones) que deberán alcanzarse “progresivamente” mediante las “obligaciones de Servicio Universal”. Entre esas las áreas a ser atendidas por este mecanismo están las siguientes:

- Que todas las personas puedan recibir conexión a la red telefónica pública fija y acceder a la prestación del servicio telefónico fijo disponible para el público, debiendo ofrecerse al usuario, la posibilidad de emitir y recibir llamadas nacionales e internacionales, permitiendo la transmisión de voz, texto y datos.
- Que las personas que estén abonadas al servicio telefónico, dispongan gratuitamente, de una guía telefónica y de un servicio de información nacional sobre su contenido, en los cuales tendrán derecho a figurar, si perjuicio, del respeto a las normas que regulen la protección de los datos personales y del derecho a la intimidad.
- Que todas las personas tengan acceso a la red mundial de información Internet;
- Que los usuarios discapacitados o con necesidades sociales especiales tengan acceso al servicio telefónico fijo disponible al público, en condiciones equiparables a las que se ofrecen al resto de los usuarios.

⁶⁰ Artículo 11 in fine LOTEL

⁶¹ Artículo 50 LOTEL

Por otra parte, CONATEL debe de cuantificar, planificar, revisar y ampliar periódicamente las obligaciones de Servicio Universal, en función de la satisfacción de las necesidades de telecomunicaciones y el desarrollo del mercado, y a tal efecto, realizará las consultas públicas establecidas en la Ley, solicitando la participación de la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia a fin de evitar distorsiones en el mercado de las telecomunicaciones, en el entendido de que, en ningún caso, podrán desmejorarse los derechos de los usuarios garantizados por las obligaciones que constituyen el Servicio Universal.

Asimismo, con el objeto de garantizar el Servicio Universal de telecomunicaciones en todo el espacio geográfico venezolano, la asignación de las obligaciones de Servicio Universal, están sometidas a procesos de selección abiertos en el que podrán participar los operadores⁶² interesados, asignándose la obligación, a aquel operador interesado que requiera un monto menor del Fondo de Servicio Universal, siempre que se satisfagan los requerimientos técnicos y los niveles de calidad establecidos por CONATEL.⁶³

El procedimiento para su asignación ha quedado establecido en el “Reglamento de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones sobre Servicio Universal”, cuyo objeto es regular la asignación, subsidio y control de las obligaciones de Servicio Universal de Telecomunicaciones que se establezcan para la prestación de servicios de telecomunicaciones en condiciones económicas asequibles, con estándares mínimos de calidad, penetración y acceso a los servicios, a los fines de impulsar el desarrollo social a través de las telecomunicaciones, con independencia de las zonas geográficas, promoviendo la integración nacional, la maximización del acceso a la información, el desarrollo de los servicios educativos y de salud y la reducción de las desigualdades de acceso a los servicios de telecomunicaciones por parte de la población, así como la administración y control del fondo del Servicio Universal de Telecomunicaciones.

En este orden de ideas, este Reglamento define las

obligaciones del servicio universal como aquellas que se asignen a un operador de servicios de telecomunicaciones a través de los mecanismos establecidos en el Título IV del mismo, en función de las necesidades de telecomunicaciones que determine la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y en atención a los propósitos de alcance social establecidos en el artículo 49 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. A tal efecto, las obligaciones de Servicio Universal de Telecomunicaciones tendrán por finalidad:

- Coadyuvar a la disminución de los niveles de desincorporación de grupos sociales al proceso general que conforma y consolida la Nación, generados por las barreras geográficas y las situaciones limitantes inherentes a la marginalidad social, a los fines de contribuir a la integración nacional.
- Procurar maximizar el acceso a la información por parte de la población nacional a los servicios de telecomunicaciones y el desarrollo de la infraestructura necesaria, con el objeto de insertar a la población del país en la Sociedad del Conocimiento.
- Procurar la existencia de servicios de telecomunicaciones que coadyuven a una mayor incorporación de la población al proceso educativo, a una diversificación y enriquecimiento de los medios de acceso y suministro de información, y a elevar el nivel de las condiciones de acceso a las telecomunicaciones en los establecimientos educativos, a los fines de contribuir al desarrollo de la educación en el país.
- Fomentar la promoción y desarrollo de la telemedicina, servicios de apoyo a emergencias y aumento de las condiciones de acceso a las telecomunicaciones en centros hospitalarios y ambulatorios, a fin de apoyar el desarrollo de los servicios de salud.
- Aumentar los niveles de acceso a los servicios de telecomunicaciones, privilegiando a las áreas geográficas donde tal acceso es inexistente o escaso, a los fines de lograr una reducción en las desigualdades de acceso.

62 El artículo 4 del Reglamento de la LOTEL sobre el Servicio Universal de Telecomunicaciones, los define como toda persona debidamente habilitada o autorizada por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para la prestación de servicios de telecomunicaciones y para el establecimiento y explotación de redes de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y sus reglamentos.

63 Artículo 52 LOTEL.

En consecuencia, resulta fácil observar que el Servicio Universal se erige como un importante mecanismo de eminente carácter social, que viene a ser considerado como un nuevo redimensionamiento de la antigua noción de “servicio público”. Como es obvio, este cometido social que pretende alcanzarse con el esquema del Servicio Universal requiere ingentes cantidades de recursos económicos y humanos que la hagan posible, a cuyos efectos la LOTEL creó el Fondo de Servicio Universal (FONSU).

El Fondo de Servicio Universal.

Con el objeto de atender el conjunto de “necesidades prioritarias” a las que se refiere el punto anterior, la LOTEL creó el denominado “Fondo de Servicio Universal de Telecomunicaciones”. Dicho Fondo tiene por finalidad subsidiar los costos de infraestructura necesarios para el cumplimiento de las obligaciones de servicio universal y a la vez mantener la neutralidad de sus efectos desde el punto de vista de la competencia, según las directrices establecidas en la LOTEL y desarrolladas de conformidad con el reglamento que se ha dictado al efecto (“Reglamento de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones sobre Servicio Universal”). La determinación del monto a subsidiar la hará el operador de telecomunicaciones que vaya a prestar el servicio universal, de acuerdo con los criterios establecidos por CONATEL.

La infraestructura subsidiada con recursos del Fondo de Servicio Universal y empleada por una operadora para la satisfacción de una obligación de servicio universal, queda sujeta a un régimen especial previsto en la LOTEL y su reglamento. En efecto, dicha infraestructura no podrá ser enajenada o gravada por el operador sin la previa aprobación de CONATEL, ni podrán ser objeto de medidas judiciales preventivas o ejecutivas.⁶⁴

El Fondo de Servicio Universal tiene el carácter de patrimonio separado dependiente de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y se encuentra orgánicamente integrado a CONATEL a través de una gerencia general (Gerencia General de Servicio Universal). El Fondo cuenta con una Junta de Evaluación y Seguimiento de Proyectos, que es un órgano colegiado de composición plural y donde tienen representación los aportantes al Fondo.

Recursos del Fondo de Servicio Universal.

De conformidad con lo establecido en la LOTEL, los recursos del Fondo de Servicio Universal provienen de:

- Los aportes que hacen los operadores de servicios de telecomunicaciones con fines de lucro, de conformidad con lo previsto en el artículo 151 de la mismas Ley. Este artículo contempla que quienes presten servicios de telecomunicaciones con fines de lucro, deberá aportar al Fondo de Servicio Universal el uno por ciento (1%) de sus ingresos brutos, el cual se liquida (autoliquida) y paga trimestralmente, dentro de los primeros quince días continuos siguientes a cada trimestre del año calendario y se calculará sobre la base de los ingresos brutos correspondientes al trimestre anterior.
- Los aportes que, a título de donación haga al mismo cualquier persona natural o jurídica;

CONATEL tiene el deber de elaborar y hacer público un informe anual sobre los aportes realizados al Fondo para su financiación y los montos de los subsidios del Servicio Universal que se hayan otorgado, pudiendo requerir a tales fines la información que estime necesaria a los operadores.

⁶⁴ Artículo 62 LOTEL.

La implementación del Servicio Universal.

El proceso de implementación del Servicio Universal en el país ha tomado más de tres años, habida cuenta que para su ejecución ha sido necesario desarrollar las bases organizacionales y operativas que le den sustento. En tal sentido, hay que tener en cuenta que si bien la Ley Orgánica de Telecomunicaciones es de junio de 2000, lo cierto es que la capitalización del Fondo mediante el aporte de los operadores de telecomunicaciones sólo comenzó a partir del año 2001, a la par de ello hay que observar que CONATEL llevó adelante un proceso de reestructuración que le dio cabida a la Gerencia General de Servicio Universal y sus unidades operativas básicas.

Pero uno de los elementos que mayormente incidió en el señalado retraso fue el hecho que la aprobación de una herramienta esencial (el Reglamento de Servicio Universal) se produjo recientemente (septiembre 2003).⁶⁵ Sin embargo, CONATEL ya había adelantado algunos contactos y sometió a la consideración del público el primer proyecto de servicio universal.

En efecto, el día 02 de agosto de 2003 concluyó el período previsto por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para que, a través del Foro Electrónico General No Normativo, los interesados expresaran oportunamente sus comentarios y observaciones sobre los criterios empleados en la formulación de la primera Obligación de Servicio Universal ("Puntos de Acceso").⁶⁶ Durante su desarrollo, los participantes en el mismo formularon sugerencias y comentarios en relación al modelo de prestación de servicios diseñado por CONATEL.⁶⁷

Según CONATEL, con este Proyecto de Puntos de Acceso, asumido bajo la fórmula de "Franquicia Social", se procura la democratización de la prestación de los servicios básicos de telecomunicaciones y de información, a fin de promover la inserción de los individuos y sus comunidades en la sociedad de la información y el conocimiento. Todo ello a través de un proceso de identificación previa de necesidades a satisfacer y el desarrollo de contenidos, aplicaciones y planes de capacitación que habiliten a los beneficiarios en el uso intensivo de estas tecnologías.⁶⁸ El rol del Fondo de Servicio Universal en este sentido, será el de subsidiar total o parcialmente los costos vinculados a la planificación, instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura necesarias para la prestación de servicios de los Puntos de Acceso establecidos en el Primer Proyecto de Obligación de Servicio Universal, en los términos y proporciones que a tales efectos establezca la Comisión Nacional de Telecomunicaciones en el respectivo Pliego de Condiciones.⁶⁹

A estos efectos CONATEL hizo un llamado a los habitantes de los estados Apure, Barinas, Táchira y Mérida para que "se organicen en cooperativas e inicien proyectos orientados a la instalación, administración, operación y mantenimiento de Puntos de Acceso".⁷⁰

65 Publicado en la Gaceta Oficial N°37.781 de fecha 23 de septiembre de 2003.

66 Vid. Silva, Franco. Noticias Conatel. 08-08-03. "Concluyó el Foro Electrónico General No Normativo sobre el primer Proyecto de Obligación de Servicio Universal".

67 En este sentido, los temas que mayormente captaron el interés de los intervinientes estuvo referido a temas como: topes tarifarios propuestos; las responsabilidades del operador de telecomunicaciones y de los franquiciarios en el desarrollo de los usos y aplicaciones a ser ofrecidos en los Puntos de Acceso; el alcance de sus compromisos en los procesos de sensibilización y capacitación en el uso de las tecnologías de información y comunicación por parte de las comunidades objetivo de esta primera obligación. También, las características de la conexión, tecnologías a desarrollar, disponibilidad de las bandas de frecuencia atribuidas, factibilidad y conveniencia del uso del software libre para el desarrollo del sistema operativo y el sistema de gestión integral bajo el cual prestarán sus servicios estos Puntos de Acceso, también fueron aspectos de interés que motivaron la formulación de oportunas consideraciones y solicitud de aclaratorias.

68 Vid. Silva, Franco. Noticias Conatel. 08-08-03. "Concluyó el Foro Electrónico General No Normativo sobre el primer Proyecto de Obligación de Servicio Universal".

69 Idem.

70 Vid. Noticias Conatel. 12-11-03 "CONATEL impulsa el desarrollo social del sector".

Régimen Tarifario.

Aspectos Generales.

La LOTEL establece como principio la libertad de los operadores de telecomunicaciones para establecer los precios de sus servicios, con la salvedad de los servicios que se presten en función de una obligación de Servicio Universal. Asimismo, la LOTEL se refiere al deber de los operadores de “publicar los precios máximos de los servicios que prestan a los usuarios, con por lo menos 15 días continuos de antelación de su entrada en vigencia, en diarios que tengan mayor circulación en el área geográfica en la que actúan o, su defecto, en diario de circulación nacional, así como notificar a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, dentro de ese mismo plazo, los precios máximos de los servicios antes señalados”.⁷²

De esta forma y salvo la excepción expresamente señalada (servicio universal), con la LOTEL rige el principio de libertad de precios, pero dicho principio dista mucho de ser absoluto, por el contrario, la LOTEL también prevé situaciones en las que es CONATEL quien determina un esquema de retribución de los servicios. En este sentido, cabe señalar que el sistema anterior a la LOTEL se fundaba en la regulación de precios de los servicios de telecomunicaciones, por lo que la adopción de la LOTEL cambia ese paradigma, a pesar de que existen situaciones de excepción.

Otro aspecto que es necesario precisar es que el uso de los vocablos “precios” y “tarifas” en la LOTEL tuvo como finalidad aludir con cada uno de ellos a situaciones distintas. En efecto, la referencia a “precios” está orientada a identificar aquellas situaciones en que con base al principio de libertad, los operadores establecen lo que a su juicio debe ser la remuneración que han de

pagar los usuarios por los servicios que contraten. Mientras que la cuando la LOTEL alude “tarifas” se refiere al establecimiento de esa contraprestación por los servicios, pero con la intervención del ente regulador (CONATEL), a través de topes mínimos y máximos a los que “quedarán sujetas las empresas”.⁷³

Tarifas y Servicio Universal.

De conformidad con la normativa legal existente en Venezuela, cuando se trata de Servicio Universal el operador correspondiente someterá de inmediato a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones su propuesta de tarifa mínima y máxima, las cuales entrarán en vigencia una vez que sean “aprobadas” por CONATEL y publicadas en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.⁷⁴ Es este orden de ideas cabe observar que en materia de Servicio Universal los operadores han de formular una “propuesta” que ha de ser aprobada o no por CONATEL, lo cual resulta lógico si se entienden las particularidades que tiene la figura de Servicio Universal en la LOTEL –sea que la empresa que debe llevar a cabo la prestación del servicio de que se trate haya venido voluntariamente o se le haya impuesto una obligación de Servicio Universal- ya que se requiere de un estimado previo del nivel de reenumeración que tendrán los servicios que el operador prestará a los usuarios bajo dicho régimen, a los fines de evaluar la viabilidad y sostenibilidad integral del proyecto de Servicio Universal. Todo ello en función del nivel de uso que se pretenda hacer del Fondo de Servicio Universal (FONSU), también previsto en la LOTEL.

En el caso del Servicio Universal se observa que la intervención de CONATEL en el establecimiento de tarifas viene dada como exigencias inherentes al mecanismo diseñado por dicho ente público para racionalizar el uso de los recursos del FONSU.

71 Artículo 145 LOTEL.

72 Numeral 5 del artículo 15 LOTEL.

73 Artículo 145 LOTEL

74 Idem.

Tarifas y posición de dominio.

El otro supuesto en el que la LOTEL contempla el establecimiento de “tarifas” está referido a aquellas situaciones en las que “exista posición de dominio por parte de una o más empresas, derivada de la existencia de cárteles, de monopolios, oligopolios u otra forma de dominio de mercado”⁷⁵. En tales circunstancias CONATEL podrá determinar las tarifas mínimas y máximas a las que quedarán sometidas las empresas que se encuentren en dicha situación (posición de dominio).

Para que se active el señalado mecanismo de determinación tarifaria por parte de CONATEL, ésta requiere de la participación de la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (PROCOMPETENCIA). Esta intervención se debe caracterizar como preceptiva (necesaria) por lo que atañe la opinión de PROCOMPETENCIA, puesto que CONATEL sólo podrá tomar las decisiones tarifarias después de haber “oído la recomendación” que al efecto haga PROCOMPETENCIA, y además tiene la condición de vinculante (obligatoria), porque a pesar de que en principio la LOTEL la califica de recomendación, lo cierto es que es la misma ley la que le confiere carácter vinculante, cuando señala: “la determinación de la existencia de posición de dominio a la que se refiere este artículo (145), así como la evaluación acerca del cese de sus efectos en el mercado”, corresponde a PROCOMPETENCIA.

Como puede observarse, la norma es determinante sobre la competencia de PROCOMPETENCIA para decir la última palabra en cuanto a la médula del mecanismo, como lo es la evaluación acerca de si en un caso concreto que se examina podría configurarse los supuestos de “posición de dominio” y no al “abuso de posición de dominio”, que es una situación reprimible por PROCOMPETENCIA a la luz de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Procompetencia.

Sobre esta materia es necesario hacer algunas precisiones preliminares antes de entrar a referirnos a los supuestos de situaciones generadoras de posición de dominio que enumera el artículo 145 de la LOTEL, toda vez que dicha norma no califica de ilícita o contraria a los objetivos de la LOTEL “per se”, toda existencia de posición de dominio en el mercado de telecomunicaciones, ni dicho artículo está en función de perseguirla (sancionarla a los efectos o bajo los esquemas de la Ley de Procompetencia). Tan sólo se trata de un mecanismo que aunque afecta un aspecto importantísimo para cualquier empresa como lo es la posibilidad de determinar libremente lo que cobrará por los servicios que presta, hay que caer en cuenta de que se trata de una limitación temporal ya que dichas limitaciones tarifarias permanecerán vigentes hasta que “existan condiciones que permitan la competencia efectiva en el mercado”.

Esta última referencia a “condiciones que permitan” la competencia efectiva es reveladora del carácter no necesariamente antijurídico de la posición de dominio, lo cual reclama de parte de PROCOMPETENCIA una evaluación acerca del cese de sus efectos en el mercado.⁷⁶

Otro aspecto a considerar es que lo antes señalado no enerva las competencias que tiene PROCOMPETENCIA en virtud de la ley que la rige para, ahora sí, reprimir el “abuso” de la posición de dominio y otras infracciones a la Ley Procompetencia. En efecto nada autoriza a pensar que PROCOMPETENCIA pueda perder o ver menoscabada su labor de reprimir los abusos que pudieran darse con ocasión de la posición de dominio, porque esa no fue la intención con la que fue redactado el artículo 145 de la LOTEL.

⁷⁵ Artículo 145 LOTEL

⁷⁶ A tales efectos hay que recordar que la competencia efectiva está prevista en el artículo 16 de la Ley Pro-competencia, el cual establece lo siguiente: “A los efectos de establecer si existe competencia efectiva en una determinada actividad económica, deberán tomarse en consideración los siguientes aspectos: el número de competidores que participen en la respectiva actividad, la cuota de participación de ellos en el respectivo mercado, la capacidad instalada de los mismos, la demanda de respectivos productos o servicio, la innovación tecnológica que afecte el mercado de la respectiva actividad, la posibilidad legal y fáctica de competencia potencial en el futuro y el acceso de los competidores a fuentes de financiamiento y suministro, así como a las redes de distribución.
Parágrafo Único: “Cuando la posición de dominio se deriva de la ley, las personas que se encuentren en esa situación se ajustarán a las disposiciones de esta ley, en cuanto no se hayan estipulado condiciones distintas en los cuerpos normativos que la regulen, conforme a lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución”

Al respecto cabe recordar que el procedimiento administrativo de PROCOMPETENCIA en materia de abuso en posición de dominio requiere, en primer lugar, la determinación de la existencia de una posición de dominio y una vez determinada ésta, ha de evaluarse para poder tildarla de “abusiva” y por ende, reprimible por ser contraria a la libre competencia. Así resultan compatibles y complementarios los efectos y los objetivos que tanto la LOTEL como la Ley Procompetencia asignan a CONATEL y a PROCOMPETENCIA respectivamente.

Regulación tarifaria de CANTV.

En función de la normativa legal, reglamentaria y contractual a la que ha estado sometida, históricamente la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela (CANTV) ha sido y sigue siendo objeto de regulación tarifaria por parte del Estado venezolano. En efecto, con fundamento en las previsiones contenidas en la antigua Ley de Telecomunicaciones de 1940, los reglamentos que con arreglo a ella se dictaron y los sucesivos contratos de concesión suscritos con la República, la CANTV quedó sujeta las tarifas aprobadas por el Ejecutivo Nacional.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la LOTEL se adoptó el mencionado principio de libertad de precios en los servicios de telecomunicaciones, pero se incorporó una disposición transitoria especial⁷⁷ que mantuvo en forma general, por un año más, la regulación tarifaria que venía aplicándose al sector de las telecomunicaciones antes de la vigencia de la LOTEL. Ahora bien, quedaron exceptuadas de esta supervivencia temporal del régimen tarifario anterior, las disposiciones especiales que en materia de régimen tarifario se establecieron en el “Reglamento de Apertura de Telefonía Básica”, las cuales se aplicarán con preferencia al mencionado lapso de un año previsto en el artículo 214 de la LOTEL y “se mantendrán mientras no

se produzca una competencia efectiva en el mercado relevante respectivo, determinada por la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia.” De esta forma, además de establecer el conjunto de regulaciones especiales que habrían de regir la denominada “Apertura de Telefonía Básica”, el Reglamento mencionado estableció en materia tarifaria un esquema de “topes tarifarios” que serían aplicables para “el operador establecido” (CANTV). A partir del 1° de enero de 2001 el operador establecido debe fijar las tarifas de los servicios de telefonía básica respetando el tope máximo tarifario que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones estableciera mediante resolución. En esta resolución la Comisión Nacional de Telecomunicaciones ha de establecer ajustes semestrales de los topes tarifarios de los servicios de telefonía básica, sobre la base de un índice compuesto, fundamentado en los indicadores oficiales, que refleje la variación nominal de los principales elementos de costo de un operador de servicios de telefonía básica.

Así, con fundamento en disposiciones de la LOTEL y del Reglamento de Apertura,⁷⁸ el Director de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones ha venido dictando la denominada “RESOLUCIÓN CONTENTIVA DE LOS TOPES TARIFARIOS PARA EL OPERADOR ESTABLECIDO”, la cual tiene por objeto establecer los topes tarifarios máximos dentro de los cuales la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (el operador establecido) podrá fijar las tarifas para la prestación de los Servicios de Telefonía Básica para clientes no Residenciales, Telefonía Básica prestada a través de terminales públicos y llamadas fijo – móvil, las cuales estarán en vigencia hasta el 31 de diciembre de 2003, para los Servicios de Telefonía Básica ofrecidos a clientes no residenciales, para los Servicios de Telefonía Básica ofrecida a través de terminales públicos y para las llamadas fijo - móvil.⁷⁹

77 Artículo 214 LOTEL.

78 Numeral 2 del artículo 37 y el numeral 13 del artículo 44 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en concordancia con lo previsto en los artículos 211 y 214 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y en los artículos 58 y 59 del Reglamento de Apertura de los Servicios de Telefonía Básica.

79 Según la Resolución, los topes tarifarios para el servicio de telefonía fija local y larga distancia nacional prestados tanto a clientes No Residenciales como a través de equipos terminales públicos estarán sometidos a un proceso de seguimiento durante el año 2003, a objeto de incorporar en la base de cálculo del Índice compuesto las variaciones reales acumuladas del Índice de Precios al Mayor y de la Tasa de cambio del Bolívar por dólar estadounidense para la venta, publicados por el Banco Central de Venezuela (Para conocer la metodología prevista para el seguimiento Ver Anexo Tarifario). Para finales de diciembre de 2003 aún no se han dictado los topes tarifarios que han de regir en el 2004.

Los topes tarifarios para el servicio de telefonía fija local y larga distancia nacional prestados tanto a clientes No Residenciales como a través de equipos terminales públicos estarán sometidos a un proceso de seguimiento durante el año 2003, a objeto de incorporar en la base de cálculo del índice compuesto las variaciones reales acumuladas del Índice de Precios al Mayor y de la Tasa de cambio del Bolívar por dólar estadounidense para la venta, publicados por el Banco Central de Venezuela.

Asimismo, está previsto en la Resolución de topes tarifarios que para realizar promociones sobre los servicios en ella establecidos, bastará su notificación a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, siempre que estén expresadas en los mismos términos y unidades a que se refieren los topes tarifarios la Resolución. Mientras que en aquellos casos en los cuales la promoción se encuentre expresada en términos y unidades distintos a los que se refieren los topes tarifarios, dicha promoción deberá ser sometida a la aprobación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, quién decidirá en un plazo de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de la solicitud. En tal caso, el operador establecido presentará, conjuntamente con su solicitud, la justificación que demuestre que la tarifa propuesta no excede del tope tarifario establecido. En caso que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones no decida dentro del lapso antes indicado, se le ha otorgado el valor de "silencio positivo temporal" toda vez que operado dicho silencio se entenderá que el operador establecido puede utilizar las mismas, sin perjuicio de que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones se pronuncie sobre su aprobación posteriormente.

También en la resolución de topes tarifarios se exceptúan de pago las llamadas que se realicen: i) A servicios de emergencia; ii) Para formular reclamos; iii) A operadoras para solicitar comunicación de larga distancia; y, iv) A números de atención al usuario.

Si el abonado desea cambiarse a cualquier plan tarifario distinto al que se encuentre suscrito, el operador deberá notificar y efectuar los ajustes en el ciclo de facturación siguiente a la fecha del cambio. El operador establecido deberá reflejar en su factura telefónica el consumo total de minutos locales, de larga distancia nacional e internacional del mes facturado, así como el promedio de consumo de los últimos tres (3) meses para cada rubro, a fin de proporcionarle al abonado la información necesaria que le permita elegir el plan tarifario más conveniente.

Los topes máximos entrarán en vigencia a partir de los quince (15) días siguientes a la publicación de los topes tarifarios que hará el operador establecido, en dos (2) diarios de circulación nacional

El operador establecido tiene la obligación de reflejar en su factura telefónica el consumo total de minutos locales, de larga distancia nacional e internacional del mes facturado, así como el promedio de consumo de los últimos tres (3) meses para cada rubro, a fin de proporcionarle al abonado la información necesaria que le permita elegir el plan tarifario más conveniente.

Por otra parte, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones también ha establecido los Topes Tarifarios para las Llamadas Fijo-Móvil del Operador Establecido, publicado en Gaceta Oficial N° 37.506 del 15 de Agosto de 2002.

Finalmente, el Reglamento de Apertura habilita a la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia para que, luego del 28 de noviembre de 2002, determine si existen condiciones de competencia efectiva en alguno de los mercados relevantes de los servicios de telefonía básica que justifiquen la desregulación de las tarifas por parte de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Sin embargo, hasta ahora no ha habido un pronunciamiento de la Superintendencia en ese sentido.

Regulación Tarifaria de empresas rurales.

En una solución análoga a la prevista para el caso del operador establecido (CANTV), el Reglamento de Apertura de la Telefonía Básica mantuvo el esquema de “bandas” fijado en los contratos de concesión suscritos entre los operadores de servicios de telecomunicaciones rurales y la República de Venezuela, estableciendo al efecto que las bandas permanecerían vigentes hasta el 12 de junio del año 2001, quedando facultada, a partir de tal fecha y “hasta tanto no exista competencia efectiva en el mercado relevante respectivo, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para fijar las tarifas de dichos servicios”. En la actualidad la CONATEL sigue estableciendo las tarifas de los “operadores rurales”.⁸⁰

En efecto, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones fundamentada en el artículo 60 del Reglamento de Apertura de los Servicios de Telefonía Básica, ha establecido los nuevos topes tarifarios aplicables a los servicios de telefonía fija ofrecidos por los operadores de telecomunicaciones rurales.⁸¹ En dicha Resolución se establecen dos ajustes tarifarios, uno a partir de 15 días de su entrada en vigencia y otro a partir del primero de enero de 2003; éste último permanecerá en vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año.⁸²

El mecanismo de regulación de tarifas diseñado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones establece que los operadores rurales deben incorporar en sus precios los cargos de interconexión por las llamadas a otros operadores, además de ofrecer un Plan Social de tarifas orientados a usuarios de escasos recursos y bajo consumo. Así mismo, le otorga a los operadores de telecomunicaciones rurales flexibilidad para desarrollar nuevas ofertas que resulten atractivas a los diferentes segmentos del mercado.⁸³

Prohibición de Subsidios Cruzados.

Otra disposición de la LOTEL que se refiere a un tema clásico dentro de los análisis de competencia es aquella según la cual “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”.⁸⁴

La prohibición contenida en el artículo 146 de la LOTEL pareciera erigirse con carácter absoluto. Sin embargo, consideramos que tal interpretación sería excesivamente rigurosa y no tendría en su integralidad el contexto general y objetivos de la LOTEL, ni muchas de sus manifestaciones normativas, que dicho sea de paso, están consideradas como avances de la nueva regulación, que permitirían justificar o cuando menos paliar la existencia de subsidios cruzados.

La existencia de una prohibición de subsidios cruzados suele estar asociada al hecho de que dicho subsidio no encuentre justificación económica en las circunstancias propias de un mercado, en un momento determinado, ni sea una expresión de políticas de ordenación o fomento dentro del sector de telecomunicaciones.

Por otra parte, cabe observar que esta disposición de la LOTEL tiene una doble perspectiva ya que por una parte se alude a un tipo de subsidios que pudiéramos denominar “internos” de un mismo operador; mientras que el otro supuesto cabría sería el subsidio “intersubjetivo” entre personas vinculadas.

80 *Topes Tarifarios para los Servicios de Telefonía Básica Ofrecidos por los Operadores de Servicio de Telecomunicaciones Rurales, publicado en Gaceta Oficial N° 37.497 del 2 de Agosto de 2002.*

81 *Conatel Noticias. 06-08-02. “Conatel establece topes tarifarios”.*

82 *Idem.*

83 *Idem.*

84 *Artículo 146 LOTEL.*

Analizando el primero de los mencionados (“subsidios internos”) cabe observar que al mismo puede administrarse con un principio de avanzada como lo es el denominado “convergencia tecnológica y de servicios”, consagrado en la LOTEL. Así el artículo 24 ejusdem, expresa en forma clara que el Ministerio de Infraestructura, por órgano de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones “propiciará” la convergencia tecnológica y de servicios, siempre que con ello no se desmejore el acceso a los servicios y su calidad.

De allí que en esta materia del empleo de las facilidades o ventajas que pueden derivar de la convergencia tecnológica o de servicio y que han de ser propiciadas por los organismos públicos, no puede confundirse o pasarse por el tamiz del subsidio cruzado, sino de circunstancias legítimas de maximización de la eficiencia del provecho que pueden los operadores extraer del conjunto de elementos que forman parte de su actividad. Se trata entonces de un tema de distribución e imputación de costos.

En el mismo sentido, hay que estar contestes en que salvo las limitaciones derivadas de la Ley y su Reglamento un operador podrá prestar cuanto servicio de telecomunicaciones quiera, siempre que cumpla con los requisitos y condiciones establecidos por la Ley. En este orden de ideas es importante tener en cuenta que la LOTEL prevé la posibilidad de que CONATEL establezca algunos paliativos que brindan transparencia al mercado, a través de obligar “contabilidad separada”.

Ciertamente, de conformidad con lo previsto en el 203 de la LOTEL en los reglamentos de dicha Ley, podrá preverse la obligación de que operadores de telecomunicaciones “separen su contabilidad por servicio a fin de garantizar la transparencia de sus operaciones y permitir el eficaz control por parte de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y por la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia de conformidad con las normas que al efecto establezcan”.

Cabe destacar que esta herramienta se considera de utilidad para las competencias de ambas instituciones, lo cual fuerza la tesis de que PROCOMPETENCIA puede “reprimir” subsidios cruzados que tengan carácter anticompetitivo, en función de las potestades que tiene atribuida por la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia. Otra herramienta que permite coadyuvar al ejercicio de estos mecanismos de planificación y seguimiento de CONATEL y PROCOMPETENCIA en las materias que les conciernen, está el denominado “Plan Único de Cuentas” para operadores de telecomunicaciones, que debe dictar CONATEL.⁸⁵

Así las cosas, estimamos que sin un estudio concienzudo y contextualizado de los supuestos y consecuencias jurídico-económicas de la existencia de subsidios cruzados en un mercado de telecomunicaciones determinado, no puede calificarse “a priori” como una situación inconveniente o contraria “per se” a los objetivos de la LOTEL, a pesar de la prohibición contenida en el artículo 146 ejusdem, que a nuestro modo de ver es una prohibición relativa. Ella tendrá dicha condición “ilícita” cuando afecte en el mercado y en tales casos, la competencia para pronunciarse corresponde a PROCOMPETENCIA por su ley.

Valor Agregado (INTERNET)

Aspectos Generales.

Comenzaremos este punto reseñando la opinión expuesta por el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela 2001, titulado “Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano”, en el que manifiesta: “El mercado es un poderoso impulsor del progreso tecnológico; pero no es suficientemente poderoso para crear y difundir las tecnologías necesarias a fin de erradicar la pobreza”,⁸⁶ de allí que el Estado conjuntamente con el sector privado tienen una importantísima labor de promoción, desarrollo y aplicación en esta materia.

⁸⁵ En atención a lo dispuesto en el numeral 29 del artículo 37 de dicha ley y 203 ejusdem.

⁸⁶ Vid. PNUD Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela 2001. (Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano. Ediciones Mundi-Prensa Libros. Madrid.

Hitos de la nueva regulación.

Es importante destacar que en materia de los servicios de “valor agregado”, la regulación legal y sublegal dictada en Venezuela a partir de 1999, ha asumido una orientación francamente encaminada a incentivar y facilitar su desarrollo. En efecto, el Decreto 825, publicado en la Gaceta Oficial N° 36.955, de fecha 22 de mayo de 2000, en su artículo 1º, declara el acceso y el uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela.

Inspirada bajo esta misma orientación, la LOTEL (numeral 4 del artículo 23) exceptúa del requisito de la habilitación administrativa para la instalación u operación de equipos o redes de telecomunicaciones, cuando se trate de servicios que utilicen como soporte redes, enlaces o sistemas de telecomunicaciones, con el objeto de ofrecer facilidades adicionales a las definidas como atributos de las habilitaciones administrativas, aplicando a estas facilidades, procesos que hagan posible la disponibilidad de información, la actuación sobre éstos o la interacción con el sistema. Sin embargo, esta excepción no se aplica a los proveedores de acceso a internet (ISP), los cuales sí requieren de la habilitación administrativa correspondiente, de conformidad con el régimen general.

Igualmente, es conveniente destacar que si bien la LOTEL otorga importantes poderes a CONATEL en materia de numeración,⁸⁷ correspondiéndole su administración, control y regulación y el establecimiento del Plan Nacional de Numeración, se hizo una reserva expresa en el sentido de que están excluidos del alcance de dicha Ley los identificadores otorgados en forma directa o indirecta por entes internacionales, distintos a aquellos administrados y otorgados por la República Bolivariana de Venezuela a través de CONATEL.

De la misma forma, la adopción de la “Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación” da los primeros pasos orientados a la regulación de las TIC. Durante el mes de

febrero de 2001 se dictó en el país el “Decreto con Fuerza de Ley de Datos y Firmas Electrónicas”; y en el mes de octubre de 2001 se dictó la “Ley Especial contra los Delitos Informáticos”, así como otras leyes que de alguna manera han coadyuvado en la preparación del terreno normativo para darle sustento a dichas actividades.

Estas regulaciones legales se han visto complementadas con la adopción del Plan Nacional de Telecomunicaciones (PNT) y el Plan Nacional de Tecnologías de la Información (PNTI). Así, entre las áreas estratégicas del Plan Nacional de Tecnologías de la Información (PNTI) (Dic-2001),⁸⁸ destaca “desarrollar y consolidar una plataforma nacional de tecnologías de la información que permita fortalecer las capacidades humanas y mejorar la calidad de vida”.

En función de ello se diseñaron los lineamientos estratégicos del PNTI, orientados a:

- i) Fomentar la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica en el ámbito de las Tecnologías de Información;
- ii) Crear una base de capital y talento humano en Tecnologías de Información;
- iii) Coadyuvar y apoyar la modernización del Estado mediante el uso intensivo y adecuado de las Tecnologías de Información para potenciar la calidad y capacidad de los servicios públicos;
- iv) Promover el uso de las Tecnologías de Información en el sector productivo –tanto público como privado– a fin de elevar su productividad y competitividad, en el marco de la nueva economía.;
- v) Promover la democratización de las Tecnologías de Información, a fin de lograr establecer una sociedad “en línea”.

87 A los efectos de la LOTEL se entiende por “Numeración” la representación unívoca, a través de identificadores, de los equipos terminales de redes de telecomunicaciones, elementos de redes de telecomunicaciones, o a redes de telecomunicaciones en sí mismas (artículo 111 LOTEL)

88 Dictado por el Centro Nacional de Tecnologías de Información.

Asimismo, dentro del PNTI se han identificado las siguientes áreas estratégicas:

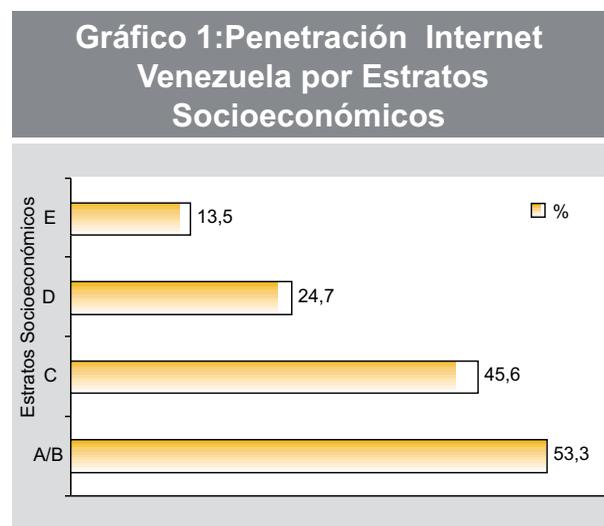
- i) el afianzamiento de un gobierno electrónico como una de las condiciones para la modernización del Estado;
- ii) La introducción masiva de las Tecnologías de Información en los sectores salud, educación y ambiente como puntas de lanza en el desarrollo de la Industria Nacional de Tecnologías de Información;
- iii) El desarrollo de una economía digital nacional como una forma de elevar la productividad y competitividad del sector productivo;
- iv) La implantación de una adecuada plataforma de conectividad que facilite el acceso universal a la información y conocimientos en la sociedad venezolana;
- v) Establecimiento de un marco regulatorio (políticas, normas, estándares y patrones) en Tecnologías de Información, de manera concertada con los distintos actores involucrados.

En este orden de ideas resulta claro que el marco regulatorio venezolano y las políticas públicas en el sector están claramente orientados a atacar en forma primaria el tema del “déficit de acceso”, pero su efectiva implementación reclama esquemas de coordinación eficiente entre distintos órganos públicos.

No obstante que hasta el momento ha habido algunas experiencias que han brindado resultados positivos, sobre todo en el ámbito educativo, lo cierto es que desde el punto de vista de su impacto en la sociedad, éste ha sido muy escaso por su carácter localizado.

Resulta imperioso para el país que el apoyo a los planes y proyectos para el desarrollo de las infraestructura y equipamiento asociados al uso de Internet y tecnologías de Información en general, vaya acompañado de manera inseparable del entrenamiento adecuado, la generación del “hábito” en los ciudadanos, la vinculación con las potencialidades no sólo como un receptor de

información sino como un generador de la misma (apropiación social de la herramienta). En consecuencia, resulta necesario conjugar una serie de aspectos que hagan viable la masificación en el uso efectivo y eficiente de internet, a través del desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones (conectividad); la creación y puesta a disposición de contenidos y aplicaciones relevantes a las necesidades del país y cuyo costo esté al alcance de los usuarios; la capacitación pertinente, un régimen comercial favorable y procesos de formulación de políticas transparentes e inclusivos.⁸⁹

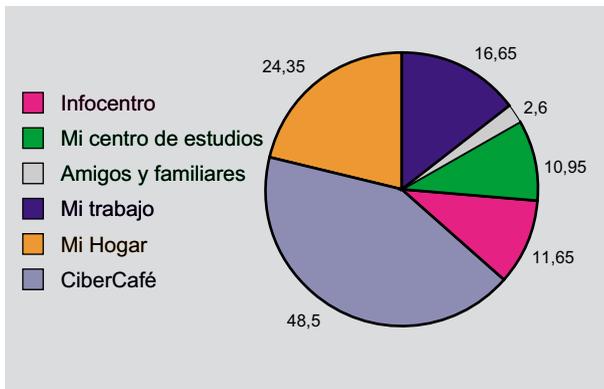


Fuente: CAVECOM (www.cavecom.com)

Contestes con esta evaluación del PNUD representantes del sector público venezolano han manifestado que los esfuerzos puntuales se dirigen a la masificación de Internet, donde se hace necesaria una mayor penetración de los sectores populares, acción esencial para sustentar políticas como el plan nacional de telecomunicaciones. Asimismo, que CONATEL se ha trazado claros objetivos “para impulsar este desarrollo, entre los que tenemos abaratar los costos por consumo, junto a la creación de un punto de intercambio de tráfico internacional (NAP Venezuela), además de la difusión por medio de una campaña masiva del uso de la red de redes. Preparar el recurso humano también es prioritario, en tal sentido se vienen realizando una serie de cursos especializados en comunicaciones a distancia”.⁹⁰

89 En este sentido Vid. PNUD Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela 2002. (Las tecnologías y la Comunicación al Servicio del Desarrollo), pág. 26.
90 Vid. Mudarra, Pavel. “Internet. Un paso hacia la sociedad del conocimiento”. Revista en Red N° 13. Dic-2003.

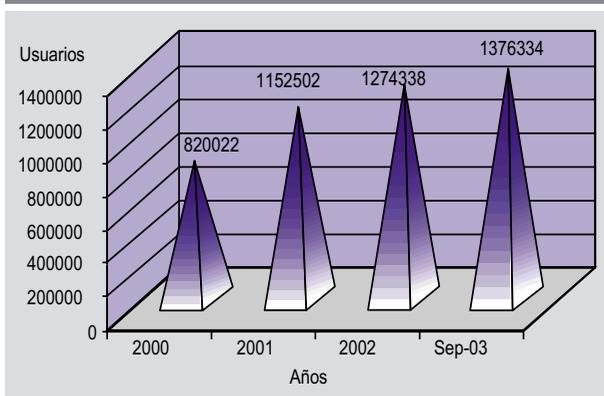
Gráfico 2: ¿Cómo se conectan los Venezolanos? (%)



Fuente: CAVECOM (www.cavecom.com)

A nuestro juicio, es necesario reanimar en forma decidida y armónica la co-participación de los sectores públicos y privados en Venezuela, a los fines de potenciar los beneficios de la planta física existente (“infoestructura”)⁹¹ y poner en práctica estrategias que permitan la implantación de proyectos masivos que tengan como base el acceso y una interacción adecuada con Internet.

Gráfico 2: Usuarios de Internet



Fuente: CAVECOM (www.cavecom.com)

**La Franquicia Social de “Puntos de Acceso”:
Convenio Macro de Cooperación
Interinstitucional CONATEL-FUNDACOMUN.⁹²**

Durante el año 2003, en el marco del proyecto de creación de la “Franquicia Social de Puntos de Acceso”, se firmó el convenio entre CONATEL y FUNDACOMUN con el objetivo de establecer los mecanismos y recursos mediante los cuales, estos organismos coordinarán la instalación y puesta en operación de los Puntos de Acceso en Módulos de Servicio existentes a nivel nacional.⁹³

Como se ha señalado precedentemente, entre las funciones que atribuye la LOTEL a CONATEL está el dictar normas y planes técnicos para la promoción, desarrollo y protección de las telecomunicaciones en el espacio geográfico venezolano y, a la vez, se prevé que el Servicio Universal tiene como finalidad la satisfacción del propósito de integración nacional, maximización del acceso a la información, desarrollo educativo y de salud y reducción de las desigualdades de acceso a los servicios de telecomunicaciones.

Ahora bien para cumplir con tales objetivos en forma ordenada y eficiente CONATEL y FUNDACOMUN han venido desarrollando actividades preliminares necesarias para instalar y desarrollar “Puntos de Acceso”. FUNDACOMUN tiene bajo su cargo la coordinación, en múltiples localidades del país, de los denominados Módulos de Servicio.⁹⁴ En efecto, FUNDACOMUN tiene bajo su cargo la coordinación, en múltiples localidades del país, de los denominados “Módulos de Servicio”, los cuales están destinados para atender las diferentes actividades comunitarias, y se incorporan en el ámbito del mencionado Convenio con la finalidad de consolidar esfuerzos, e integrar la información relativa a zonas geográficas y necesidades de la comunidad, verificando que cumplan con los lineamientos exigidos por las partes para estos proyectos y su potencialidad para satisfacer las necesidades planteadas.

91 Se ha llamado “infoestructura” al conjunto de dispositivos de computación, almacenamiento, telecomunicación e interfaz (hardware), junto con todo el universo de programas básicos y de aplicación (software), y los registros de contenidos en las distintas áreas de aplicación. Esta infoestructura es tangible, visible, y la que usualmente se comercializa...” (Vid. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela 2002. (Las tecnologías y la Comunicación al Servicio del Desarrollo). Pág 47.

92 Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), Fundación creada por Decreto Presidencial N° 688 de fecha 30 de enero de 1962, publicado en la Gaceta Oficial N° 26.766, de fecha 31 de enero de 1962, y de acuerdo a la última modificación de sus Estatutos, protocolizados ante la Oficina Subalterna del Primer Circuito de Registro del antes Departamento Libertador del Distrito Federal, hoy Municipio Libertador del Distrito Capital, en fecha 10 de julio de 1992, bajo el N° 37, Tomo 11, Protocolo 1°.

93 Chacón Escamillo, Jesse. Editorial Revista En Red. N°13. 2003.

94 Entre los compromisos previstos en el señalado convenio está el hecho de que Fundacomun otorgará bajo la figura de Contrato de Comodato, a la “FUNDACIÓN COMUNITARIA”, los locales o espacios físicos de los Módulos de Servicio que así se acuerden, de conformidad con los estudios antes mencionados, que hayan determinado como viables para el desarrollo e instalación de los Módulos de Servicios, denominados a efectos de “CONATEL” como Puntos de Acceso, o para cualquier otro proyecto, cuya finalidad esté de acuerdo con los lineamientos de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, referentes a las Obligaciones de Servicio Universal y el desarrollo de las telecomunicaciones en el Territorio Nacional, así como con lo dispuesto en el Decreto N° 332, antes señalado, que designó a “FUNDACOMUN” como Organismo Coordinador en el ámbito nacional de los Proyectos y Programas Interinstitucionales que se implementan en los Módulos de Servicio, entendidos por “CONATEL” como Puntos de Acceso.

Igualmente, en el ámbito del Convenio Conatel-Fundacomún se ha establecido la figura de “fundación comunitaria”, figura creada por CONATEL a los efectos de dicho Convenio, la cual estará constituida por las comunidades organizadas teniendo por objeto específico, exclusivo y excluyente, la capacitación y formación de los usuarios, así como el acceso a los servicios de telecomunicaciones, el desarrollo de contenidos locales, coadyuvar al desarrollo social y económico de la comunidad, la inserción en la sociedad global de información y propiciar la implementación de tele-trabajo, la tele-educación y la tele-salud.

En consecuencia, estimamos que el trabajo conjunto y coordinado de CONATEL y FUNDACOMÚN emerge como una herramienta de relación que puede potenciar en forma decisiva para la efectiva implementación, desarrollo y sostenibilidad de los denominados “puntos de acceso”.

En todo caso, aunque en Venezuela es posible identificar claramente distintas formas concretas en materia de desarrollo de las TIC, las cuales “no tienen nada que envidiarle a lo existente en sociedades altamente tecnificadas”,⁹⁵ lo cierto es que dichas manifestaciones están lejos de poder entenderlas como una condición generalizada. No obstante hay que tener en cuenta que tal como lo apunta el Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela 2002 (Las tecnologías y la Comunicación al Servicio del Desarrollo)⁹⁶ del PNUD, en el país existe una infraestructura tecnológica en vías de crecimiento y un sistema de educación superior que ha producido una cantidad significativa de profesionales y técnicos con una formación sólida, así como un equipamiento básico que permitiría dar pasos apreciables en función de lo que implica la sociedad de la información y, en nuestra opinión, más allá orientándose al concepto de “sociedad del conocimiento”.

En tal sentido no podemos menos que suscribir en su totalidad la opinión expuesta por el PNUD, en su Informe

sobre Desarrollo Humano en Venezuela 2002 (Las tecnologías y la Comunicación al Servicio del Desarrollo), en el sentido de que Venezuela es un país en el cual una estrategia nacional adecuada para la incorporación de las Tecnologías de Información en el desarrollo social tiene un gran potencial.

IV. RÉGIMEN DE INTERCONEXIÓN.⁹⁷

Aspectos generales.

En relación a la presencia de la interconexión como tema regulatorio, resulta forzoso compartir lo señalado por CHILLÓN MEDINA, en el sentido de que es capítulo obligado en las más modernas leyes de telecomunicaciones,⁹⁸ bien sean generales o sectoriales, y objeto de importantes documentos elaborados en el seno de organizaciones internacionales, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Unión Europea (UE). Sin embargo, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que la existencia de esta preocupación regulatoria sobre el tema, si bien a primera vista pareciera ser más o menos uniforme, lo cierto es que el Derecho Comparado ofrece una amplia gama de soluciones jurídicas sobre aspectos que no tienen un tratamiento uniforme en materia de interconexión o, lo que es de mayor cuidado, en muchas ocasiones suele suceder que los términos empleados aunque sean homónimos no son equivalentes y en otros casos, términos distintos describen un mismo fenómeno. Esta variedad de definiciones que pueden apreciarse en los distintos ordenamientos jurídicos, pone de manifiesto la necesidad de extremar los cuidados por lo que respecta al empleo de criterios o definiciones foráneos para tratar de interpretar el verdadero alcance de la interconexión en nuestro ordenamiento jurídico –como en cualquier otro-, porque si bien en muchos casos se trata de variaciones de naturaleza semántica, en otros se le da un contenido distinto en extensión y consecuencias al previsto para Venezuela.

95 Vid PNUD Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela 2002. *Las tecnologías y la Comunicación al Servicio del Desarrollo*. Pág. 16.

96 Vid. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela 2002. *(Las tecnologías y la Comunicación al Servicio del Desarrollo*. Pag. 17.

97 En este apartado relativo a la “interconexión” se reproduce parte del trabajo de nuestra autoría denominado “Régimen jurídico de la interconexión de Redes en Venezuela” Editorial Funeda. Caracas.2003

98 CHILLÓN MEDINA, J.: Ob. cit. Pág. 305.

En algunos casos la interconexión ha sido estudiada por la doctrina desde una doble perspectiva o niveles, el geográfico y el de servicio. Al respecto, no puede obviarse la circunstancia de que la interconexión comporta un fenómeno de expansión, esto es, de mayor cobertura geográfica, habida cuenta el efecto virtual de extensión de las redes –redes interconectadas- que “se tocan” y permiten que puedan cursarse comunicaciones por elementos de red que no son propiedad o no están bajo el manejo del operador en el cual se inicia la comunicación y que, de no ser por la interconexión, los usuarios estarían condenados a no poder comunicarse por esta vía. Pero por su puesto, no basta que las redes se “toquen” para que pueda hablarse de interconexión, lo realmente importante es que ellas puedan interoperar, que la comunicación pueda fluir, que cuenten con un lenguaje universal y coherente en el que sea posible el entendimiento de todos los sistemas que se requieran. Así, como lo apunta MELLADO GARCÍA, el reto propuesto consiste en encontrar una especie de “esperanto de las máquinas”⁹⁹ que proponga un idioma común para el entendimiento y reconocimiento entre todos los elementos que participan en los sistemas de telecomunicaciones.¹⁰⁰

La importancia de la actuación de los entes reguladores en materia de interconexión es reconocida internacionalmente, no sólo por la mayoría de los ordenamientos jurídicos modernos,¹⁰¹ sino que también es un planteamiento general que adquiere especial relevancia en el contexto de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). En este orden de ideas debemos llamar la atención en el sentido de que la nueva normativa venezolana en materia de interconexión se inserta en la tendencia internacional que propugnan la necesidad de dotar al ente regulador de potestades suficientes y adecuadas a los fines de garantizar fundamentalmente el interés público que subyace en el hecho de la interconexión de redes.¹⁰²

En este sentido, se observa que en el ordenamiento jurídico venezolano se considera la interconexión como un factor importante para el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones y como un punto determinante en todo ambiente en competencia, ya que la misma permite la entrada efectiva al mercado de nuevos operadores y servicios, con el fin único de alcanzar el beneficio de la sociedad y del país en general.¹⁰³

99 El “esperanto” es un idioma creado en 1887 por Zamenhof, con la idea de que pudiera servir de lengua universal.

100 MELLADO GARCÍA, F.: “Introducción técnica a las telecomunicaciones”. Telecomunicaciones por cable. Edit. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. 2000. Pág. 49.

101 Sobre el rol de los entes reguladores en materia de interconexión se ha dicho –en términos generales y coincidente con lo que ha de ser la preocupación de toda regulación- que la política de telecomunicaciones en relación a la interconexión se puede “resumir” en preguntarse si se interviene o se abstiene de intervenir; y si fuere el caso, cómo y cuándo intervenir: “En relación a la primera pregunta, quienes apoyan el no sostienen que la negociación entre las partes es la forma más eficaz y eficiente de llegar a un acuerdo que le convenga a ambas (como en Nueva Zelanda). Los que apoyan la intervención opinan que el poder de negociación en este sector no siempre es parejo y como las negociaciones suelen ser confidenciales, las condiciones de interconexión acordadas pueden ser injustificadamente discriminatorias entre distintos proveedores.

En caso que se decida intervenir, es práctica usual contemplar ciertos principios generales como la transparencia en las normas y resoluciones, no discriminación entre las distintas partes involucradas y racionalidad en la aplicación. Los procedimientos son varios:

i) reglamentación a priori de todos los aspectos de la interconexión, con mayor o menor detalle, basándose en los principios de transparencia y no discriminación injustificada (igual trato para iguales). Presenta la desventaja de la cuantía de los recursos exigidos a la autoridad reguladora. Caso del Reino Unido y Estados Unidos.

ii) reglamentación con criterio casuístico a partir de la solución de controversias: la resolución puede especificar condiciones detalladas o plantear criterios generales. El caso de Francia y Hong Kong.

iii) confirmación formal obligatoria de los acuerdos de interconexión negociados, donde la autoridad verifica si no se han transgredido ciertos principios generales, dejando a la partes más libertad para modificar las cláusulas objetadas que en el caso de la reglamentación a priori.

En resumen, se puede decidir no intervenir, reglamentar todos los detalles o dejar que las partes negocien bajo la supervisión final del ente regulador”.

Asimismo, se ha señalado que las formas de intervención por los reguladores pueden ser: “i) establecer los principios y reglas para los cargos de interconexión; ii) vigilar la negociación privada de los acuerdos; iii) aprobar la negociación de acuerdos sobre los cargos; iv) supervisar los acuerdos; v) inclusive cuando la estructura de regulación no prescribe los cargos actuales, puede establecer principios de fijación de precios para ser aplicados en las negociaciones de interconexión. Hay un número considerable de países que tienen leyes para determinar los cargos de interconexión basados en los costos. Otro rol del órgano regulador es el de aprobar los cargos de interconexión acordados por las partes. En última instancia, el reforzamiento de la neutralidad, falta de discriminación y los principios de acceso equitativo en los cargos de interconexión pueden recaer en el órgano regulador.

En aquellos casos en los cuales los cargos son establecidos anticipadamente por el órgano regulador, existe también la posibilidad de que los cargos de interconexión preestablecidos puedan ser usados como base para las negociaciones entre las partes, usando los cargos preestablecidos como techo para las negociaciones. Recientemente, ha sido este el caso en Perú, donde la autoridad reguladora estableció un tope en los cargos de interconexión basados en las mejores prácticas de cargos de interconexión o marcas de referencias (benchmark), y deja a las partes negociar un cargo final por debajo de ese nivel. Reguladores en Argentina y México también han confiado en las mejores prácticas de cargos de interconexión para establecer sus propios cargos” (Vid. INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION, “Trends in Telecommunications Reform”, Convergence and regulation, Ginebra, 1999. Págs. 73 - 75).

102 En relación con este aspecto compartimos plenamente lo señalado por CHILLÓN MEDINA, en cuanto no sólo la vislumbra la interconexión como un derecho/deber, sino que ella “constituye tanto un interés particular de los interconectantes como del Poder Público, que de esa forma garantiza el funcionamiento sin distorsiones del sistema de telecomunicaciones en su conjunto. Intereses particulares de los interconectantes e interés general se combinan en un peculiar entramado de derechos y obligaciones respectivos. La interconexión como objeto de una potestad administrativa y como objeto específico son los dos instrumentos en que finalmente se materializa esta diferente perspectiva. Cómo armonizar uno y otro, asegurando ambos tipos de intereses es lo que constituye el eje central de la regulación de la interconexión como idea fuerza de las telecomunicaciones modernas”. (Vid. CHILLÓN MARÍA, J.: Ob. cit. pag. 304).

103 Vid. Torres, Irene y Rodríguez, Ludmila. “Interconexión: Short Message Service (SMS) un nuevo reto”. Revista En Red. N° 11 junio 2002 (www.conatel.gov.ve).

En el caso venezolano no dudamos en afirmar que la regulación general dictada recientemente en materia de telecomunicaciones, cuyo hito fundamental lo constituye la Ley Orgánica de Telecomunicaciones del 12 de junio de 2000, así como la actuación ponderada pero decidida de la CONATEL en el logro de sus objetivos, insertan al país en un ámbito normativo y de regulación de la actividad que no sólo la equipara a las más avanzadas del mundo sino que, en algunos aspectos, inclusive la pone a la cabeza regulatoria como ejemplo positivo a seguir.

En este contexto, se ha afirmado con toda razón que para que la competencia otorgue más beneficio al consumidor y estimule la innovación, es necesario que las empresas en telecomunicaciones tengan acceso a todos los abonados, incluidos los conectados a las redes de sus competidores. Es obligatorio ser eficaz y para ello es necesario que las políticas de interconexión sean amplias en cuanto a la tecnología, es decir, deberán dar un tratamiento equivalente a todas las tecnologías de telecomunicaciones.¹⁰⁴

La legislación venezolana establece la obligatoriedad de la interconexión entre los operadores de redes públicas de telecomunicaciones, dejando a su discreción la negociación de sus términos y condiciones, en un plazo que no podrá exceder de sesenta (60) días continuos, contados a partir de la fecha en que uno de ellos le haya solicitado la interconexión al otro. En tal sentido, resulta importante puntualizar que, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente, el Estado sólo intervendrá para ordenar que se haga efectiva la interconexión solicitada y establecer las condiciones generales, técnicas y económicas de la misma en ausencia de un acuerdo entre operadores.¹⁰⁵

En efecto, para cumplir con este objetivo la LOTEL y el Reglamento de Interconexión consagran la competencia a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, para dictar órdenes de interconexión en aquellos casos en que los operadores no hayan podido lograr un acuerdo dentro del plazo previsto para ello, supuesto en el cual la actuación de dicho organismo será la estrictamente necesaria para proteger los intereses de los usuarios y su decisión será dictada previa audiencia de las partes afectadas, en un lapso no mayor de treinta días continuos, prorrogables por igual tiempo.¹⁰⁶

El objeto del acuerdo de interconexión es el complejo fenómeno conocido como “interconexión de redes públicas de telecomunicaciones”,¹⁰⁷ el cual presenta en el derecho comparado múltiples definiciones en función del énfasis que se le den a determinados elementos de la misma¹⁰⁸. Al respecto debe señalarse que si bien la LOTEL contempla la obligación de interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones,¹⁰⁹ sin embargo, no es sino el RI-2000 el instrumento que nos define qué ha de entenderse por éstas. En efecto, el RI-2000 nos brinda una definición descriptiva de la “Interconexión” a ludiendo a la misma como la “conexión física y lógica de redes públicas de telecomunicaciones para el intercambio y terminación de tráfico entre dos (2) prestadores de servicios de telecomunicaciones, permitiendo comunicaciones interoperativas y continuas en el tiempo entre sus usuarios”.

104 Vid. Torres, Irene y Rodríguez, Ludmila. “Interconexión: Short Message Service (SMS) un nuevo reto”. Revista En Red. N° 11 junio 2002 (www.conatel.gov.ve).

105 Idem.

106 Idem.

107 En el ámbito europeo se entiende por red pública de telecomunicaciones aquella que se utiliza en parte o en su totalidad para la prestación de servicios de telecomunicaciones accesibles al público (Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo).

108 En este sentido valga la pena recordar lo señalado por el Grupo de Regulación de Telecomunicaciones (GRETEL), cuando destacan que si no queda suficientemente claro qué se entiende por red, y además es posible dar múltiples versiones del término interconexión, no queda otra solución que acudir a la actuación reguladora de los poderes públicos (Vid. GRETEL. Convergencia, Competencia y Regulación en los Mercados de Telecomunicaciones, el Audiovisual e internet. Grupo de Regulación de Telecomunicaciones. 2000. Vol I. Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación. Pág. 169).

109 Artículo 130 LOTEL.

La definición que antecede parte de destacar el elemento fundamental de la interconexión como lo es la necesidad de que entre ambas redes¹¹⁰ exista “conexión”, esto es, un contacto o interacción entre las redes que permita el intercambio de tráfico, para lo cual no basta con la existencia de un simple contacto físico o que estén “pegados” elementos de una red con los de otra, sino que además, ha de tratarse de una conexión lógica que garantice su funcionalidad en atención a los estándares bajo los cuales operen. Este último aspecto tiene especial relevancia si se tiene en cuenta que, no obstante la diversidad que en la actualidad presentan las tipologías y topologías de las redes, así como la multiplicidad de tecnologías a ellas asociadas, la “convergencia” es un fenómeno que el indetenible avance tecnológico permite palpar a través de manifestaciones concretas. De allí que, si bien la necesidad de una funcionalidad lógica entre redes siempre ha sido una de las preocupaciones técnicas inherentes al problema de la interconexión, lo cierto es que hoy en día cobra mayor importancia el elemento lógico que impregna el concepto de interconexión, al punto de preverlo en forma expresa en la definición adoptada.

Por otra parte, en la definición de interconexión a la que venimos aludiendo se destaca como elemento objetivo el que la interconexión se da entre “redes públicas de telecomunicaciones” por lo que, por argumento en contrario, aunque exista un contacto físico y lógico entre dos redes, si no se trata de redes públicas de telecomunicaciones, no estaríamos en presencia de una

interconexión en el sentido empleado por la LOTEL y el RI-2000. De lo anterior resalta la importancia que desde el punto de vista jurídico tiene la determinación concreta de cuando estamos frente a una red pública de telecomunicaciones, porque será uno de los elementos determinantes del régimen jurídico aplicable.

Al respecto, valga señalar que la LOTEL tampoco nos ofrece una definición de lo que ha de entenderse por red pública de telecomunicaciones, sin embargo, el RI-2000 también nos brinda una definición construida desde una perspectiva descriptiva, finalística y formal de la misma, al señalar que consiste en el “conjunto de equipos, sistemas e infraestructuras y las conexiones entre éstos, utilizados para la transmisión de información entre puntos de terminación de la red, destinados a la prestación de servicios de telecomunicaciones al público en general, haciendo uso del recurso limitado de numeración. La habilitación administrativa deberá indicar expresamente el carácter público de una red de telecomunicaciones a ser establecida, de ser el caso”.

En esta definición de red pública que recoge el RI-2000, resalta el aspecto descriptivo de los elementos técnicos que la componen, a la vez que se pone énfasis en la finalidad de prestación de servicios de telecomunicaciones “al público en general”, y el uso del “recurso limitado de numeración”; y finalmente, se alude a una consideración estrictamente formal, cuando se contempla que la habilitación administrativa¹¹¹ debe indicar expresamente el carácter público de una red,¹¹² la cual debe complementarse con la noción de “corresponsalía pública”.

110 Como sucede respecto de la mayoría de los conceptos empleados en los distintos ordenamientos jurídicos, los sentidos en que se puede asumir la noción de “red” son múltiples en cuanto a la perspectiva desde la cual se analice, así se ha señalado que ésta abarca “aspectos de las propias infraestructuras (red de acceso), de las características técnicas de los servicios (red de banda ancha), de los protocolos utilizados en las comunicaciones (red ATM), de la titularidad de la red (red privada), de las características de los propios servicios prestados (red digital de servicios integrados), del diseño topológico de la propia red (red de anillo), de la función general prestada (red de telecomunicaciones), del control de la red (red inteligente), y de otras tantas combinaciones empujadas en el sector técnico”.

111 Las habilitaciones administrativas están definidas en la LOTEL como el “título jurídico que otorga la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para el establecimiento y explotación de redes y para la prestación de servicios de telecomunicaciones, a quienes hayan cumplido con los requisitos y condiciones que a tales fines establezca dicho órgano, de conformidad con esta Ley” (Artículo 16 LOTEL). En términos análogos, el RI-2000 define las habilitaciones administrativas como el “título que otorga la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para el establecimiento y explotación de redes y para la prestación de servicios de telecomunicaciones, de conformidad con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, sus reglamentos y demás normas aplicables” (numeral 11 del artículo 2 del RI-2000).

112 Dada la importancia que tiene la categorización de una red de telecomunicaciones como una red pública, se consideró conveniente introducir este elemento formal, a los fines de evitar ambigüedades o interpretaciones acomodaticias que pudiesen hacerse al efecto y, fundamentalmente, para brindar seguridad jurídica. En este orden de ideas, el tercer párrafo del artículo 6 del RI-2000 establece un compendio de los aspectos requeridos cuando señala: “La Comisión Nacional de Telecomunicaciones determinará el tipo de red utilizada por el operador para la prestación del servicio de telecomunicaciones, indicando en cada caso, si se trata de una red pública, de lo cual se deberá hacer mención expresa en la respectiva habilitación administrativa. Para realizar tal determinación, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones deberá considerar, como mínimo, si los servicios prestados a través de la red son destinados al público en general, si requieren del recurso limitado de numeración y si incluyen la posibilidad de comunicación con los usuarios de otras redes”.

En efecto, la “corresponsalía pública” es una figura definida en el RI-2000¹¹³ y estrechamente vinculada al fenómeno de interconexión, toda vez que en función de ella se reconoce la obligación que tienen los operadores de “permitir que las comunicaciones iniciadas en los equipos terminales de sus usuarios puedan dirigirse hacia los equipos terminales de los usuarios de otros prestadores de servicios de telecomunicaciones de la misma naturaleza o recibir las comunicaciones de éstos”.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que -aunque es precisamente el caso más extendido- el fenómeno de interconexión no es un fenómeno exclusivo de los servicios de telefonía y que, en lo sucesivo, cada vez menos lo será habida cuenta de la “convergencia tecnológica y de servicios.” Ahora bien, un aspecto que si se quiere escapa de los confines de la interconexión es el relativo a la conexión para el establecimiento de “circuitos” o “redes nacionales” de determinados servicios de telecomunicaciones, donde dos o más operadores aprovechan sus ámbitos de cobertura para hacerse más eficientes.

Así las cosas, a los elementos precedentemente señalados (conexión funcional y red pública) hay que agregar la condición finalista inherente de la “interconexión”. Ciertamente, en la definición de

interconexión destaca como elemento finalístico el que ella ha de emplearse para “el intercambio y terminación de tráfico entre dos (2) prestadores de servicios de telecomunicaciones, permitiendo comunicaciones interoperativas y continuas en el tiempo entre sus usuarios”. La interconexión tiene como razón de ser la necesidad primaria de dar satisfacción al derecho que tienen los usuarios de operadores que ofrezcan servicios a través de redes públicas de telecomunicaciones, de establecer comunicaciones interoperativas y continuas en el tiempo.

De conformidad con lo previsto en la LOTEL, los operadores de redes de telecomunicaciones tienen la obligación de interconectarse.¹¹⁴ Ahora bien, el RI-2000 se encarga de precisar que el contrato de interconexión es un “acuerdo suscrito entre dos (2) operadores que presten o puedan prestar servicios de telecomunicaciones al público”¹¹⁵. Asimismo, por lo que respecta a la condición de “operador”, el reglamento comentado expresa que es la “persona debidamente habilitada por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para el establecimiento y explotación de redes y para la prestación de servicios de telecomunicaciones, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones”.

113 La noción de “corresponsalía pública” como una característica atinente a los operadores que prestan servicios a través de redes públicas, en función de los servicios concretos que prestan, es un elemento que no puede dejarse de lado al analizar la interconexión. Así, el RI-2000 define la “corresponsalía pública” como la “obligación que tiene todo operador que preste servicios de telecomunicaciones a través de una red pública, de permitir que las comunicaciones iniciadas en los equipos terminales de sus usuarios, puedan dirigirse hacia los equipos terminales de los usuarios de otros prestadores de servicios de telecomunicaciones de la misma naturaleza o recibir comunicaciones de éstos”(num. 7 artículo 2).

114 Un aspecto interesante a tener en cuenta es que la mayoría de las regulaciones en el Derecho Comparado la obligación de interconexión y la mayoría de sus condicionamientos y limitaciones suele circunscribirse en el operador “establecido”, “dominante”, “monopólico” o “incumbente” o para determinar dos tipos de redes. Así, por ejemplo, valga reseñar que en el caso español: “Las normas de interconexión, lo mismo que el restante contenido de la Oferta de Red Abierta tienen un destinatario principal: el operador histórico, titular de la red telefónica conmutada, de las líneas en arrendamiento y de la inteligencia de la red. A él van dirigidas tales normas y él es el que recibe las peticiones de interconexión. Desde la más modesta centralita privada hasta el más complejo entramado de telefonía móvil celular. Existen toda una serie de nuevos sistemas en operación para los cuales la interconexión a la red telefónica es mucho más que un simple acuerdo comercial: es una necesidad de la que depende su supervivencia”. (Vid. ARIÑO ORTIZ, G., y otros, Ob. cit. pág. 381 y ss.); En el mismo sentido cabe referir: “Con el objeto de promover y salvaguardar la competencia efectiva, y habiendo analizado toda la problemática asociada a la naturaleza de las redes ya existentes y explotadas en régimen de monopolio hasta la fecha de liberalización plena, la Comisión Europea ha impuesto en su Directiva 97/33/CE que los operadores dominantes en los mercados de referencia tengan varias obligaciones...”. (Vid. GRETEL, Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones, Convergencia, Competencia y Regulación en los Mercados de las Telecomunicaciones, el Audiovisual e Internet, Madrid, 2000, pág. 175).; “El desarrollo de los acuerdos de interconexión queda sujeto a la negociación entre las partes; determinados operadores de redes y proveedores de servicios accesibles al público tiene el derecho y la obligación de negociar la interconexión de sus redes, cuando otro operador se lo solicite.

Los operadores con derechos y obligaciones en materia de negociación de interconexión son, según el anexo II de la Directiva 97/33/CE: operadores de redes públicas conmutadas y/o servicios de telecomunicación accesibles al público fijos y/o móviles; operadores de circuitos alquilados; operadores que suministren circuitos internacionales entre la UE y terceros países; otros operadores que según la regulación nacional estén autorizados”. (Vid. CASTEJÓN MARTÍN, L. Ob. cit. págs. 141 y ss. Para profundizar sobre el tema de “obligaciones de los operadores dominantes” véase entre otros la edición GRETEL del año 2000, págs 179 y ss. Por lo que respecta a la noción de “empresas con peso significativo en el mercado” en materia de telecomunicaciones, se ha señalado: “Aquellas empresas que tengan un peso significativo en el mercado deberán satisfacer todas las solicitudes razonables de conexión a la red, incluso en puntos distintos de los puntos de terminación de la red ofrecidos a la mayoría de los usuarios finales. Un criterio a adoptar es que un organismo tiene un peso significativo en el mercado cuando posea una cuota superior al 25 % de un determinado mercado de telecomunicaciones en la zona geográfica del estado que lo autorizó a operar. No obstante, las autoridades reguladoras podrían evaluar el decidir que una empresa con una cuota de mercado inferior al 25 % del mercado pertinente, tiene un peso significativo en el mercado. También una empresa con una cuota de mercado superior al 25 % del mercado pertinente, no tiene un peso significativo en el mercado.

El peso de un organismo en el mercado depende de varios factores, entre los que figuran:
Su cuota en el mercado del producto o servicio de que se trate en el mercado geográfico correspondiente; Su volumen de negocios con relación a las dimensiones del mercado; Su capacidad para influir en la situación del mercado; Su control de los medios de acceso a los usuarios finales.
Sus vínculos internacionales; Su acceso a los recursos financieros, y Su experiencia en el suministro de productos y servicios en el mercado.
Para efectos de determinar que empresas tienen un peso significativo en el mercado, es de vital importancia tener en cuenta la situación específica que existe en el mercado pertinente”. Vid. Curso UIT Módulo N° 3. Interconexión.

115 Num. 4 del artículo 2 del RI-2000.

Finalmente, podríamos decir que en función de las clasificaciones tradicionales de los contratos podemos categorizar al Contrato de Interconexión como un contrato bilateral, oneroso, consensual, aleatorio, nominado, de ejecución sucesiva y paritario.

Hay que entender que el contrato de interconexión es un contrato obligatorio para las partes, en cuanto es el instrumento llamado por excelencia a regir las relaciones derivadas o habidas con ocasión del hecho de la interconexión. En efecto, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los contratos, en el de interconexión los sujetos del mismo tiene una obligación legal de establecerlo, esto es, de suscribirlo. En consecuencia, a diferencia de lo que es el parámetro normal en materia de contratos, no cabría la posibilidad de que uno o varios operadores de redes públicas de telecomunicaciones se nieguen celebrarlo si quieren seguir fungiendo como tales.

La Orden de Interconexión (interconexión forzada).

Corresponde ahora abordar el tema relativo a la denominada "Orden de Interconexión", que es una de las potestades que tiene la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de conformidad con la LOTEL y el RI-2000. En todas partes del mundo se trata de una materia por demás álgida, toda vez que supone la intervención del ente regulador a los efectos de establecer los parámetros básicos de la interconexión entre dos empresas que no han llegado al acuerdo respectivo.¹¹⁶ Si bien es cierto que la denominación, oportunidad e intensidad de esta intervención varía de un ordenamiento jurídico a otro, lo cierto es que se presenta como una constante en cuanto

a su necesidad como figura jurídica, al punto de que, por ejemplo, la UIT ha expresado que "es recomendable que en caso de litigio en materia de interconexión entre empresas, se establezca que la autoridad reguladora, a petición de cualquiera de las partes, podrá adoptar medidas encaminadas a solucionar el litigio dentro de un período determinado de tiempo siguiente a la fecha de presentación de dicha petición".¹¹⁷

En esta materia Venezuela no es la excepción.¹¹⁸ La LOTEL asumió la necesidad de que cuando los mecanismos contractuales no funcionaran dentro de los lapsos especialmente previstos para ello, el órgano regulador ha de intervenir en esta materia. Es así como se establece¹¹⁹ el supuesto de que cuando las partes no logren un acuerdo en el plazo previsto para ello, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones dispondrá de un lapso no mayor de 30 días continuos, prorrogables por igual tiempo, para ordenar que se haga efectiva la interconexión solicitada y establecer las condiciones técnicas y económicas de la misma.¹²⁰

Como puede observarse este es un mecanismo de intervención y actuación directa por parte de ente regulador, que se pone en movimiento en función de una disposición legal y ante la falta de concreción de un documento contentivo del acuerdo de interconexión. Dicha actuación del ente regulador se realizará de oficio o a instancia de ambos interesados o de uno de ellos, estableciéndose a la vez como parámetro orientador el oír previamente a las partes afectadas, independientemente de la modalidad bajo la cual se haya iniciado el procedimiento, es decir, sin importar que se haya iniciado de oficio o a solicitud de uno o los dos operadores involucrados.¹²¹

116 En relación con la necesidad de la intervención del ente regulador en el ámbito de la interconexión, el profesor Gaspar Ariño Ortiz pone de manifiesto que: "La mera liberalización no cambia de inmediato los desequilibrios actuales, que tardarán en desaparecer. Son estos desequilibrios los que obligan a la permanencia de una norma de interconexión obligatoria. Se trata, por supuesto de Derecho supletorio, de aplicación en defecto de acuerdo voluntario; pero este Derecho es imprescindible tanto para dar seguridad a la iniciativa empresarial, cuanto para facilitar la función arbitral del regulador, sumamente necesaria, como sabemos". (Vid. ARIÑO ORTIZ, G., y otros, Ob. cit. págs. 165 y ss.)

117 Curso UIT "Módulo N°3. Interconexión"

118 En este sentido se debe entender que si bien es cierto que en el contexto de la LOTEL el que las partes se pongan de acuerdo y fijen de común acuerdo las condiciones de esa relación es principio fundamental, no es menos fundamental en dicha regulación el deber de intervención del ente regulador en función de la tutela del interés general.

119 Artículo 133.

120 La razón de ser de esta disposición se fundamenta precisamente en la necesidad de que la interconexión se realice, ya que no establecer a las partes un lapso indefinido de actuación podría generar en la mayoría de los casos que el operador establecido a quien, en principio no le suele interesar que ingresen más operadores, pudiese prorrogar de manera indefinida las negociaciones en materia del contrato de interconexión.

121 Frente a este mandato de actuación que contiene la LOTEL es necesario hacer referencia al desarrollo que el mismo tiene en el contexto del RI-2000. En este orden de ideas, el artículo 43 del RI-2000 prevé que si transcurrido el lapso previsto en el artículo 38 de dicho reglamento, es decir, aquel en el que se hace referencia al lapso de los 60 días continuos que tienen los operadores para llegar a un acuerdo de interconexión, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de oficio o a instancia de ambos interesados o de alguno de ellos ordenará la interconexión solicitada y fijará las condiciones de la misma en los lapsos establecidos en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. En este orden de ideas, el artículo 43 reitera que esta intervención de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones será la estrictamente necesaria para proteger los intereses de los usuarios y garantizar la interconexión.

Un aspecto interesante en relación con este acto dictado en forma unilateral por la administración es el hecho de que, mediante el mismo, se instaura una relación de “derechos-obligaciones” concretas entre los operadores muy semejantes a las derivadas de un contrato de interconexión, pero que no es producto de su voluntad sino de la intervención supletoria de la administración. En efecto, a falta de acuerdo entre los operadores entra la Comisión Nacional de Telecomunicaciones¹²² a fijar mediante un acto administrativo los términos de la relación de interconexión entre ambas empresas, las cuales no se circunscriben a las de carácter general o técnico sino que llega a la determinación de los aspectos económicos asociados a la misma.

El RI-2000 proceduraliza este mecanismo de la orden de interconexión cuando, además de establecer los criterios en función de los cuales se deben determinar los cargos de interconexión (art.44), procede a señalar de manera expresa que con el propósito de dictar el acto que ordene la interconexión, es decir, la orden de interconexión, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones debe sustanciar un procedimiento sumario en el cual debe garantizar la audiencia de las partes involucradas. De esta manera, en el lapso de los 30 días -prorrogables por 30 días más según la LOTEL¹²³ la Comisión Nacional de Telecomunicaciones ha de seguir un procedimiento administrativo sumario.

La “información” es vital a los efectos de la orden de interconexión, ya que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones ha de emitir su decisión con base a elementos de juicio que consten en el respectivo expediente admin-

istrativo, los que básicamente deben ser aportados por los operadores al ente regulador. En este orden de ideas importa destacar el hecho de que el numeral 2 del artículo 47 a la vez que solicita la información relacionada con la negociación de la interconexión, también de manera bastante lógica contempla que los operadores involucrados en esa solicitud de interconexión especifiquen los aspectos en los cuales hubieren llegado a un acuerdo y la posición de cada parte frente a los puntos controvertidos en el momento de la apertura. Ahora bien, cabría preguntarse ¿el por qué y para qué de esta exigencia?

El establecimiento de esta precisión normativa de suministro de información y de aclarar al ente regulador estos aspectos obedece a una necesidad de carácter esencial y práctica en el contexto de la interconexión, ya que, nadie mejor que los operadores involucrados para conocer sus redes. Por su puesto que esto tiene íntima vinculación con lo que son los poderes de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones en los procedimientos administrativos para lograr una orden de interconexión.

A tal efecto contempla la norma comentada que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones debe “respetar los acuerdos alcanzados por las partes” si fuera el caso, relativos a las condiciones técnicas y económicas previstas en el RI-2000, salvo que por causas motivadas estime que el mantenimiento de los mismos o de alguno de ellos interfiera o impida, obstaculice o menoscabe la fijación del resto de las condiciones técnicas o económicas previstas en ese reglamento.

122 Entre los supuestos en que se contempla la intervención del ente regulador en la Argentina, está no sólo la negativa de un operador a otorgar la interconexión, sino que se contempla –además– como supuestos autónomos para ello el que exista “la impugnación de un tercero” o, cuando lo requieran por “razones de interés público”. Vid. Resolución SC 266-98 comentada por COLOMÉ, R. y otros Ob. cit. pág. 13.

123 Al respecto es necesario tener en cuenta que el acto que acuerda la prórroga de este lapso que tiene la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para dictar la orden de interconexión, es un “acto de trámite” en el procedimiento. En tal sentido es importante reiterar que de conformidad con los parámetros establecidos por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por su condición de actos de trámite dentro de este procedimiento, el acto de prórroga no requiere realmente el que se produzca una notificación, toda vez que -se repite- se trata de un acto de naturaleza interna, un acto de trámite y que en relación con el cual las partes pueden enterarse al tener acceso al expediente correspondiente. De allí que a nuestro juicio las opiniones esbozadas en alguna oportunidad en el sentido de que ese acto debía notificarse para que produjese efectos jurídicos es decir, adquiriese eficacia, carece de todo sentido porque como repetimos se trata de un acto de trámite.

Desde el punto de vista procedimental esta orden de interconexión puede derivar de una actuación de oficio de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones o de una solicitud de una o ambas partes de esta relación entre solicitante y solicitado de interconexión.

Por su parte, aclara el RI-2000¹²⁴ que una vez la intervención de la Comisión Nacional Telecomunicaciones dicho ente dispondrá de un lapso de 30 días continuos para dictar la decisión correspondiente. Durante el transcurso del lapso que tiene la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para pronunciarse sobre la orden de interconexión, las partes -según lo dispone este artículo 50- no podrán negociar acuerdo alguno, debiendo en tales circunstancias esperar la orden que en efecto dicte la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, la cual será de obligatorio cumplimiento para ambas partes. Así, estamos frente a una disposición que prohíbe a las partes seguir negociando.

Solución de controversias en materia de Interconexión.

Las complejas relaciones que se derivan de la obligación legal de interconexión puede, por múltiples razones, dar lugar a “diferencias” o “controversias” entre los operadores interconectados. Por ello, consciente de que no basta con simplemente permitir a las partes el establecimiento contractual de las condiciones de interconexión o en su defecto la intervención del ente regulador, la LOTEI se ocupa de establecer unos principios fundamentales en materia de la solución de controversias que puedan presentarse en virtud de la relación de interconexión. Al efecto, el artículo 135 de la LOTEI pone de manifiesto que “cualquier controversia que surja con relación a un contrato de interconexión” se ha de resolver entre las partes, de conformidad con los “términos” que establezca el contrato correspondiente.

Los cargos de interconexión.

La discusión inicial referida a la determinación de los cargos de interconexión -desde el punto de vista regulatorio, normalmente se centra en torno a si éstos deben ser fijados, controlados y monitoreados por la autoridad regulatoria o si debe permitirse que sean determinados por las partes interesadas (ya sea unilateralmente o mediante negociaciones). En este orden de ideas COLOMÉ-NEDER-VALQUEZ, entienden que la respuesta u opción regulatoria dependerá del grado de desarrollo de la competencia.

En efecto, los mencionados autores asumen la tesis de que a medida que se produzca el ingreso efectivo de competidores, la regulación detallada dará lugar a una política de supervisión de la competencia donde los reguladores cederán el paso a las autoridades antitrust.¹²⁵ De esta forma, señalan paulatinamente, el análisis se está desplazando del diseño de las reglas para la fijación de cargos de interconexión hacia la evaluación de los efectos que producirá la liberalización de la determinación de los mismos.¹²⁶

Ahora bien, lo cierto es que son múltiples los “métodos” empleados internacionalmente para la determinación de los cargos de interconexión y que los resultados que arroja el uso de una u otra metodología puede conducir a efectos de distinta naturaleza y sentido en el mercado, por lo que -se reitera- no puede perderse de vista que la determinación de la metodología a emplear resulta tan o más importante que establecer el principio de orientación a costos. Entre dichos métodos se encuentran los denominados “costos totalmente distribuidos”, “la regla de Baumol-Willig o Efficient Component Pricing Rule (ECPR)”, “precios de Ramsey”, “regla de la Oftel”, “Price Cap Global”, “costos incrementales” y “mejores prácticas”, entre otros.

124 Artículo 50 RI-2000.

125 En este sentido se ha señalado que “la problemática es tarifaria, más que técnica u operativa, porque define el modelo de entrada al mercado de los nuevos operadores... se analizan los precios de interconexión europeos y los que se han fijado en España, para mostrar la relación inseparable entre tarifas de interconexión, desequilibrio tarifario del operador establecido, beneficio para los usuarios y estímulo para desplegar red de acceso”. (Vid. CASTEJÓN MARTÍN, L.. Ob cit. págs. 141 y ss).

126 Vid. COLOMÉ, R. y otros. Ob cit. pág. 6.

Como lo hemos señalado con anterioridad, de conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la LOTEL, las partes han de fijar de común acuerdo los cargos de interconexión en los contratos que celebren al efecto, a la vez que prevé su orientación a costos,¹²⁷ incluyendo un margen de beneficio razonable. Al respecto, es necesario observar que la propia Ley Orgánica alude a esta figura como “cargo de interconexión”.

Los cargos de interconexión.

El RI-2000 dispone que ha de entenderse por “cargo de interconexión” el “valor expresado en unidades monetarias para determinar el monto que un operador que preste servicios de telecomunicaciones debe pagar a otro por concepto de interconexión. Los cargos de interconexión son de dos tipos: cargos de acceso y cargos de uso”¹²⁸. En relación con esta definición que nos aporta el reglamento en referencia es necesario destacar un aspecto fundamental, como lo es su calificación de “valor” que tiene un carácter estrictamente instrumental, a los fines de la obtención o determinación del monto que un operador debe pagar al otro por concepto de la interconexión.

“Cargos” y “montos” de interconexión.

De la definición antes señalada resulta claro que en el ordenamiento jurídico venezolano no cabe confundir el cargo de interconexión, es decir, el valor referencial que se usa, con los “montos pagados” o que hayan de “pagarse” los operadores entre sí derivados de la aplicación de ese valor, que como se ha señalado, provienen de lo que se haya acordado en el contrato de

interconexión correspondiente o que, según el caso, haya sido determinado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

“Cargos” y obligación de pago por interconexión.

De la misma forma y como consecuencia de la definición señalada, cabe inferir que no es admisible en el ordenamiento jurídico venezolano confundir el “cargo” de interconexión con una de las derivaciones de la “obligación legal de interconexión” como lo es la obligación que tienen los operadores de pagar los montos correspondientes (“deber de pago”). Ciertamente, el cargo como expresión de un valor referencial, hay que distinguirlo del negocio jurídico que se entabla entre los sujetos interconectados y que implica para ambos sujetos el nacimiento recíproco de múltiples prestaciones a cargo de cada uno de ellos, cuyo elemento más representativo, aunque no es el único,¹²⁹ suele identificarse con el derecho de percibir para su patrimonio los montos correspondientes a la interconexión.

Características de los cargos de interconexión.

Entre las características fundamentales de los cargos de interconexión en Venezuela, además de estar establecido el principio de que, en principio, deben ser acordados o convenidos por las partes involucradas, destaca que los mismos son convencionales, formales, explícitos, mutables, obligatorios, públicos, instrumentales, inmodificables por el ente regulador, generadores de ingresos para las operadoras, orientados a costo e impactan en la competencia.¹³⁰

127 “Hay un número considerable de países que tienen leyes para determinar los cargos de interconexión basados en los costos”. INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION, *Trends in Telecommunications Reform, Convergence and regulation*, Ginebra, 1999. Págs. 73 y ss).

128 Numeral 1° de su artículo 2

129 Por ejemplo, obligaciones relativas a cobricación, inspección, mantenimiento y adecuación de las redes, notificaciones, entre otros aspectos.

130 El detalle relacionado con las características de los cargos de interconexión en Venezuela puede consultarse en GIRAUD TORRES, Armando. *Régimen jurídico de la Interconexión de Redes de Telecomunicaciones*. FUNEDA, Caracas. 2002.

Vigencia de los cargos de interconexión.

Otro de los aspectos regulados en el RI-2000 es el referido a la entrada en vigencia de dichos “cargos”, es decir, ¿desde cuando comienzan a hacer tenidos en cuenta? ¿desde cuando se utilizan? La primera idea que surge sobre el particular es que los cargos son válidos con la suscripción del respectivo contrato de interconexión, sin embargo, en el proceso de discusión del RI-2000 se planteó la necesidad de establecer algunas consideraciones especiales en cuanto a su operatividad, aplicabilidad o vigencia se refiere. En efecto, se pretendió atajar el problema que podría derivar de un acuerdo de interconexión en el que si bien se llegara a la determinación de un cargo, sin embargo, la materialización efectiva de la interconexión estuviese diferida en el tiempo, en razón de la necesidad que suelen tener uno o ambos operadores en el sentido de implementar medidas y actividades para adecuar las redes o desarrollar los elementos físicos o lógicos que van a permitir esa interconexión.

Es así como el artículo 29 del RI-2000 se ocupa de establecer las condiciones que con carácter concurrente han de verificarse a los efectos de que puedan empezar a imputarse esos cargos de interconexión, a saber: que el operador que preste servicio de telecomunicaciones a quien le haya sido solicitada la interconexión, es decir, el “operador requerido”, notifique al “operador solicitante” que ha completado las facilidades necesarias para la interconexión y que los servicios solicitados están disponible para el uso. En definitiva, que la red está en capacidad de sostener la interconexión.¹³¹

Paralelamente a la mencionada disponibilidad de la red, se impone que de forma concurrente, se hayan realizado satisfactoriamente las pruebas de comprobación de interoperabilidad y de facturación. Es decir, que no basta con que un operador exprese que su red está en condiciones adecuadas para soportar la

interconexión sino que el RI-2000 lo supedita a que sean realizadas las pruebas correspondientes que, de alguna manera, permitan acreditar o comprobar la interoperabilidad de la red y además la confiabilidad de los elementos de facturación. De allí que este mismo artículo requiera que ambos operadores produzcan una declaración, que manifiesten su conformidad con los procedimientos que han sido establecidos y por lo que respecta al cumplimiento de los estándares predefinidos.¹³² De esta forma, podemos afirmar que el RI-2000 también se preocupa de evitar que los procesos de comprobación del estado de las redes pueda extenderse más de lo estrictamente necesario.¹³³

Composición de los cargos de interconexión

Como lo hemos referido con anterioridad, el numeral 1 del artículo 2 del RI-2000, define los cargos de interconexión señalando que los mismos son de dos tipos, a saber: “Cargo de Acceso” y “Cargo de Uso”. Sobre el particular habría que precisar que realmente no son dos “tipos” de cargos de interconexión sino que el cargo de interconexión está compuesto por dos factores diferenciados: uno denominado Cargo de Acceso y otro Cargo de Uso.

El “cargo de acceso” o componente de acceso del cargo de interconexión, viene definido como el valor expresado en unidades monetarias correspondiente al establecimiento, operación y mantenimiento de las instalaciones que permiten la interconexión físicas y lógicas de las redes públicas de telecomunicaciones.¹³⁴ Por lo que respecta al “cargo de uso” o componente de uso del cargo de interconexión, el mismo Reglamento señala que es el valor expresado en unidades monetarias correspondiente a la utilización de los elementos requeridos para cursar y terminar tráfico producto de la Interconexión.

¹³¹ Aunque tal como quedó redactada la norma esta obligación de informar acerca de la “puesta a tono” de la red parece concernir exclusivamente al operador requerido, parece lógico asumir que por consideraciones elementales de racionalidad y coherencia, ambas redes deben estar en capacidad de sostener la interconexión.

¹³² Estos estándares derivan tanto del contrato de interconexión como los derivados además de las mismas disposiciones legales y reglamentarias que pudieran aplicarse.

¹³³ En esta materia no puede dejar de observarse que el calificar a estas pruebas como “satisfactorias” a los efectos de empezar la imputación de los cargos de interconexión como se refiere el artículo, puede ser una materia altamente sensible entre los operadores.

¹³⁴ Numeral 2 del artículo 2 del RI-2000.

En términos generales puede decirse que con los primeros es decir el componente de acceso se pretendió responder a la inquietud del establecimiento y operatividad de la red como tal, es decir de alguna forma la capacidad necesaria para la interconexión y por lo que respecta al cargo de uso se pretende dar respuesta a la necesidad de “reponer” el valor que supone el uso de la red.

Precisado lo anterior, es decir, las razones que justifican la distinción entre los distintos componentes que van a dar lugar a esa determinación del cargo de interconexión en la forma en que lo señala el RI-2000, es necesario tener presente que la médula de todo el sistema de interconexión está en función a la obligación que se deriva de la propia LOTEL, en el sentido de que estos cargos de interconexión estén orientados a costos incluyendo un margen de beneficio razonable.¹³⁵ Sobre este último aspecto (“margen de beneficio razonable”) y antes de entrar a la consideración de qué son los costos a los efectos del ordenamiento jurídico venezolano, el RI-2000 parece haberlo circunscrito a una tasa de retribución al capital.

Ciertamente, el RI-2000 parece identificarlo con una tasa de retribución al capital, en relación con la cual interesa destacar que el mencionado Reglamento exige que en el Contrato de Interconexión se expresen las “metodologías” utilizadas para determinar, tanto la tasa de retribución al capital como los costos que fueron tenidos en cuenta para determinar los cargos de interconexión, así como las fórmulas de reajuste de esos costos y la tasa de retribución del capital.¹³⁶ De esta forma se pretendió dar la flexibilidad suficiente a los efectos de reflejar la situación del momento o período determinado.

¿Cómo se determinan los costos que se tomarán en cuenta a los efectos de la interconexión.

Siguiendo con esta breve referencia sobre los elementos que han de tenerse en cuenta en materia de cargos de interconexión, resulta importante constatar que el RI-2000 no establece “a priori” un mecanismo específico por el cual las partes deban determinar sus costos. En efecto, mucho se discutió cuando se estaba elaborando el Anteproyecto de Ley Orgánica de Telecomunicaciones y posteriormente en el proceso de elaboración del RI-2000, en relación a si normativamente debía obligarse las empresas a determinar un mismo tipo de costo o establecer un único mecanismo para determinar los costos, con el beneficio consecuente de permitir de alguna manera facilitar el control que sobre tales determinaciones de costos hicieran las empresas.

No obstante, el parámetro asumido en el RI-2000 es que las partes contratantes han de precisar qué modalidad en la determinación de esos costos van a emplear, pero eso sí, la metodología mediante la cual determinaron esos costos han de señalarla de manera expresa a los fines de un control posterior. En este orden de ideas, el artículo 26 del RI-2000 ordena a los operadores que prestan servicios de telecomunicaciones el establecer sistemas contables que identifiquen con precisión los costos que genera la interconexión y los criterios de distribución de costos aplicados por tales empresas; además, se prevé que tales operadores deban presentar -cuando así lo solicite la Comisión Nacional de Telecomunicaciones- sus estructuras de costos ajustadas al “Plan Único de Cuentas del Sector de Telecomunicaciones”, dictado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.¹³⁷

¹³⁵ En el caso de la legislación Dominicana se contempla que el ente regulador a de velar porque los cargos no sean discriminatorios y aseguren una competencia efectiva y sostenible, con la facultad para intervenir en la fijación de los cargos, “tomando como parámetros los costos, incluyendo una remuneración razonable de la inversión, calculados de acuerdo a lo que establezca el “Reglamento de tarifas y costos de servicios” (art. 41.2).

¹³⁶ Sobre estos mecanismos de reajuste, tanto el relativo a costo como el atinente a las tasas de retribución de capital, se dice en el propio RI-2000 que deben incluir parámetros que permitan estimar la incidencia del progreso tecnológico en los costos que participan en la determinación de los cargos en consideración. En todo caso deben los operadores -y eso si es una exigencia del RI-2000- hacer el señalamiento de esos mecanismos en el Contrato de Interconexión.

¹³⁷ No debe olvidarse que entre las atribuciones que le da la Ley Orgánica de Telecomunicaciones a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, está el establecer dictar el Plan Único de Cuentas del Sector, todo ello de conformidad con lo previsto en el numeral 29 del artículo 37 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, instrumento este, es decir el Plan Único de Cuentas que hasta el momento no ha sido dictado, por otra parte, estas estructuras de costos reflejadas por los operadores en telecomunicaciones podrían verse modificadas a requerimiento de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones cuando dicho ente lo considere necesario para adecuarlas a un esquema que facilite la determinación en menor tiempo posible de los cargos de interconexión previstos en el artículo 23 del Reglamento de Interconexión.

Un aspecto especialmente trascendente de la nueva regulación es la concerniente a la relación entre “montos de interconexión” y los “ingresos brutos” de los operadores derivados de la interconexión, toda vez que ambas nociones se conectan en forma directa con el tema tributario y, concretamente, sobre la base imponible de los tributos previstos en la LOTEL.

Al respecto, hay que recordar que las previsiones de la LOTEL en materia de tributaria se concentran en su Título XI y giran en torno al concepto de “ingresos brutos” como base imponible. El tal sentido, es necesario tener presente que, en principio, al operador que termina una llamada proveniente de otra red se le genera en su patrimonio un crédito contra el operador del que proviene la llamada, crédito cuyo monto estará en función del cargo establecido (orientado a costo más un margen razonable de beneficio) y de la duración de la llamada. Es así como el cumplimiento de la obligación de interconexión por parte del operador que termina la llamada genera para éste un ingreso, mientras que para el operador de la red desde la cual se generó la llamada se produjo un costo indisolublemente asociado a la prestación del servicio de telefonía a través de redes públicas de telecomunicaciones.

Régimen transitorio en la determinación de los cargos. El Comparativo Internacional.

Como ha quedado expuesto en la parte anterior, en el ordenamiento jurídico venezolano se parte de la premisa legal de la orientación a costos de los cargos de interconexión, más un margen de beneficio razonable, a cuyos efectos está previsto todo un sistema que regula la intervención del ente regulador cuando las partes no se hayan puesto de acuerdo, caso en el cual el referido ente ejercerá la potestad de establecer los cargos de interconexión en función de los costos incrementales de largo plazo.

Ahora bien, como tal determinación supone la realización de complejos estudios que permitan arribar a la “fórmula” matemática adecuada a los fines señalados, fue evidente la necesidad de generar un régimen transitorio que diera respuesta a la necesidad de que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones contara con un instrumento objetivo que le permitiera determinar los cargos de interconexión, en caso de que ello fuese necesario. Ese instrumento es el denominado “comparativo internacional” o “Benchmark”, al cual pasaremos a referirnos seguidamente.

Una razón para el creciente uso de la comparación internacional de los cargos como medio para establecer cargos, puede ser que consume menos tiempo que los estudios de costo. Esta es también una forma de aprender acerca de las mejores prácticas internacionales en otros países,¹³⁸ o simplemente de generar un valor referencial a falta de la información suficiente en el mercado que permita obviar la odiosa, difícil y delicada tarea para un ente regulador de determinar en cada caso cargos de interconexión.

En el caso de Venezuela cabe referir que el instrumento de comparación internacional al que hace referencia las disposiciones transitorias del RI-2000 se sometió al procedimiento de consulta pública, por lo que es importante tener en cuenta que el mismo fue objeto de un intenso e interesante debate en el sector. Este proceso de consulta pública fue objeto de una prórroga supuso la participación de varios operadores y otros interesados quienes -además de exponer sus observaciones respecto del mecanismo del benchmark y la valoración que desde su perspectiva juicio merecía el estudio en el que se fundamentó la primera propuesta de regulación-, pusieron en evidencia las distintas y hasta contradictorias posiciones que internacionalmente surgen en la materia.¹³⁹

¹³⁸ INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION, “Trends in Telecommunications Reform”, *Convergence and regulation*, Ginebra, 1999. (Págs. 73 - 75)
¹³⁹ Así, cabe referir que entre los participantes en este proceso estuvieron las empresas CANTV, Telcel Bell South, Convergence Communications, Movilnet, New Global Telecom, TE.S.A.M, entre otras personas naturales y jurídicas, de cuyos aportes en la consulta se puede extraer -como se ha dicho- una buena muestra de las diversas perspectivas existentes en la materia y que, por su puesto, tuvo que sopesar la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Habida cuenta de su importancia y de que se trata de documentos que fueron publicados en la página web de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones a los fines de que fueran consultados por cualquier persona, consideramos importante consignar como anexo de este trabajo el texto de las referidas comunicaciones, que por su eventual desincorporación de la página del ente regulador en un futuro pudiese dificultarse el acceso a los asuntos debatidos.

Frente a la necesidad concreta de tener elementos de referencia que le permitiesen a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones aplicar cargos de interconexión en este período de transición, ésta evaluó distintas fórmulas que iban desde la simple determinación discrecional por parte de dicho ente atribuyéndole un valor determinado a cada tipo de interconexión, hasta fórmulas más objetivas y procedimentalizadas como la que en definitiva se acogió. En tal sentido, es menester observar que existen países en las que el legislador le ha dado competencia al ente regulador para fijar los cargos de interconexión a través de comparativos internacionales no sólo como herramienta en un régimen transitorio como lo es en el caso de Venezuela, sino como un mecanismo permanente, lo cual suele ser una decisión regulatoria que genera severas críticas en función de la falta de análisis objetivo que se le imputa. De allí que, en el caso venezolano se haya preferido optar por un mecanismo objetivo que resultara orientador en cuanto a los niveles de cargos que pudieran ajustarse a la realidad de nuestro país.

En este orden de ideas debe tenerse presente que tanto en los casos en que el valor fuese determinado por la vía de una selección discrecional por el ente regulador como en aquellos casos en que el mismo es producto de un estudio-, lo cierto es que ni en uno u otro caso, por su naturaleza, los cargos derivados de un Benchmark van a reflejar los costos de interconexión de una empresa en particular, sino una orientación a costos "tipo". Es decir, se trata de un valor objetivo que por su naturaleza no va a reflejar los costos específicos de las empresas, porque ello resultaría negar de plano la razón de ser misma de tales mecanismos, como lo es el desconocer los costos de las empresas.

El Comparativo Internacional.

En cumplimiento de lo previsto en la Disposición Transitoria Primera del RI-2000, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones dictó la Resolución N°030, de fecha 9 de abril de 2001, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.184 del 25 de abril de 2001, mediante la cual se establecen "los valores referenciales y las reglas que utilizará la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para la determinación de los cargos de interconexión para los servicios de telefonía básica en las modalidades de local, larga distancia nacional e internacional y móvil, en los casos en los cuales le compete realizarlo, de conformidad con los artículos 43 y 44 del Reglamento de Interconexión".

Habida cuenta el evidente interés que tiene la Resolución estimamos conveniente transcribir a continuación su texto:

N° 030

RESOLUCIÓN

Visto que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones tiene la facultad de actuar de oficio o a instancia de uno o ambos interesados, a los fines de ordenar la interconexión solicitada y fijar las condiciones de la misma, incluyendo los cargos de interconexión, en caso de que las partes no logren un acuerdo en materia de interconexión, de conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 43 y 44 del Reglamento de Interconexión, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 37.085 del 24 de noviembre de 2000.

Visto el contenido de la Disposición Transitoria Primera del Reglamento de Interconexión, la cual establece que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, durante un período de dos (2) años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del referido Reglamento, fijará los cargos de interconexión, tomando como referencia un estudio de comparación internacional, el cual arrojó como resultado una cesta de países conformada por Chile, Colombia, Estados Unidos de América, Grecia, México, Perú, Sudáfrica y Suecia.

Visto que los países contenidos en la referida cesta poseen características que, consideradas como un conjunto, dan cumplimiento a las variables a que hace referencia la Disposición Transitoria Primera del citado Reglamento, en el sentido de que sus mercados de telecomunicaciones se encuentran en competencia, sus cargos de interconexión están orientados o basados en costos y presentan ciertas características comparables a las del mercado venezolano.

Visto que se ha cumplido íntegramente el procedimiento de consulta pública a que hace referencia el artículo 11 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, desarrollado en la Resolución N° 143, Contentiva de los Mecanismos de Consulta Pública Previa Adelantados por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 37.073 de fecha 8 de noviembre de 2000.

El Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, en ejercicio de las competencias que le confieren el artículo 44, numeral 13, de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y la Disposición Transitoria Primera del Reglamento de Interconexión, en concordancia con el artículo 133 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, y de conformidad con el Decreto N° 900 de fecha 11 de julio de 2000, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 36.993, de fecha 14 de julio de 2000,

RESUELVE:

PRIMERO

La presente Resolución tiene por objeto establecer los valores referenciales y las reglas que utilizará la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para la determinación de los cargos de interconexión para los servicios de telefonía básica en las modalidades de local, larga distancia nacional e internacional y móvil, en los casos en los cuales le compete realizarlo, de conformidad con los artículos 43 y 44 del Reglamento de Interconexión.

SEGUNDO

Los valores indicados en la presente Resolución hacen referencia a los cargos de uso. Los cargos de acceso serán determinados por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, atendiendo al principio de orientación a costos señalado en el artículo 133 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, mediante un estudio que se realice al efecto y para cada caso en particular.

TERCERO

A los efectos de la presente Resolución, se aplicarán los siguientes criterios:

1.1 Cargos de Terminación Fija.

Las reglas para los distintos casos de interconexión fija son las siguientes:

El operador al cual se le solicita la interconexión deberá ofrecer, para cada área local y para cada tipo de tecnología, el punto de interconexión que manejará el tráfico correspondiente a la respectiva área local de destino. Una excepción será el área local que tiene asignado el código nacional de destino 212, para la cual se podrá establecer más de un punto de interconexión. Los tipos de tecnología que se considerarán son aquellos que permitan hacer una caracterización a nivel de red, como por ejemplo el tipo digital convencional y el tipo digital por paquetes, entre otros.

El punto de interconexión anteriormente señalado siempre deberá estar ubicado dentro de la región de destino, considerando las regiones geográficas definidas en el artículo 5 del Reglamento de Apertura de los Servicios de Telefonía Básica, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.085 del 24 de noviembre de 2000.

Estas dos reglas se aplicarán tanto a operadores establecidos como a operadores entrantes.

Los criterios para establecer los cargos de interconexión se detallan a continuación para los diferentes casos de interconexión que se derivan de las siguientes reglas:

Cargo de Terminación Fija 1: Se aplica cuando el operador que origina la comunicación entrega tráfico en un punto de interconexión dentro de un área local y en el conmutador de la red al cual está conectado directamente el abonado de destino. El conmutador a que se hace referencia puede ser un router, en el caso de una red IP de paquetes de voz, o un conmutador local convencional.

Cargo de Terminación Fija 2: Se aplica en las siguientes situaciones: i) cuando el operador que origina la comunicación entrega tráfico en el punto de interconexión establecido dentro del área local de destino y en un conmutador de la red al cual no está conectado directamente el abonado de destino; ii) cuando el operador que origina la comunicación entrega tráfico en un punto de interconexión establecido para el área local de destino y el mismo se encuentra fuera de dicha área.

Cargo de Terminación Fija 3: Se aplica cuando el operador que origina la comunicación entrega el tráfico en la región de destino, en un punto distinto al punto de interconexión establecido para el área local de destino.

A los efectos previstos en esta Resolución, se entiende por conmutador un dispositivo con múltiples puertos que puede cambiar la conectividad entre dichos puertos mediante las funciones de control, señalización y enrutamiento. Se entenderá que un conmutador está directamente conectado al abonado de destino cuando no media entre ellos otro conmutador.

1.2 Cargos de Terminación Móvil.

El cargo de Terminación Móvil se aplica cuando el operador que origina la comunicación entrega el tráfico dentro de la región de destino, en cualquiera de los puntos de interconexión ofrecidos por el operador de la red móvil para la región correspondiente.

1.3- Criterios complementarios.

Los cargos de uso sólo se aplicarán a comunicaciones completadas. Dichos cargos no se aplicarán en el caso de comunicaciones no completadas, pues los requerimientos de calidad de servicio y confiabilidad de las redes interconectadas tienen como propósito evitar las distorsiones económicas que podrían derivarse de un funcionamiento inadecuado de las redes.

En los casos en que se requiera fijar los cargos de uso que debe pagar un operador de larga distancia a un operador local o móvil, en cuya red se origina la comunicación, se utilizarán como referencia los cargos de terminación obtenidos en el Estudio de Comparación Internacional, adicionándose aquellos costos inherentes al origen de la llamada que el operador local demuestre que son aplicables.

CUARTO

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones fijará los cargos de interconexión, atendiendo a los siguientes valores de referencia, los cuales son el resultado del Estudio de Comparación Internacional:

QUINTO

Los valores referenciales indicados en el artículo precedente serán alcanzados mediante un mecanismo de ajuste gradual y decreciente, conforme a lo establecido en el siguiente cuadro:

Casos de Interconexión	Mejor práctica US\$/100 por minuto
Terminación Fija 1	0,94
Terminación Fija 2	1,53
Terminación Fija 3	2,12
Terminación Móvil	15,88

Tipo de Interconexión	US\$/100 por minuto			
	A partir de su publicación en Gaceta Oficial	A partir del 1 junio de 2001	A partir del 1 diciembre de 2001	A partir del 1 junio de 2002
Terminación Fija 1	1,22	1,11	1,02	0,94
Terminación Fija 2	1,64	1,60	1,56	1,53
Terminación Fija 3	2,62	2,43	2,27	2,12
Terminación Móvil	22,05	19,28	17,37	15,88

SEXTO

Los valores señalados en los artículos cuarto y quinto de la presente Resolución se encuentran expresados en centavos de dólar de los Estados Unidos de América y serán convertidos a la moneda oficial de la República Bolivariana de Venezuela, atendiendo al tipo de cambio oficial señalado por el Banco Central de Venezuela, al momento de su pago por los operadores.

SÉPTIMO

Los cargos de uso indicados en la presente Resolución hacen referencia a la utilización de los elementos de red requeridos para cursar y terminar tráfico producto de la interconexión, corresponden a horas pico y son aplicables únicamente a comunicaciones completadas. En los casos en que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones deba fijar los cargos de interconexión de uso que un operador habilitado para la prestación del servicio de larga distancia deba pagar al operador local o móvil en el cual se origina la comunicación, lo realizará sobre la base de los cargos referenciales de terminación, obtenidos en el Estudio de Comparación Internacional, pudiendo adicionarse aquellos costos inherentes al origen de la llamada que el operador demuestre que son aplicables.

OCTAVO

La unidad de medida de tiempo para los cargos de interconexión será el segundo, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Reglamento de Interconexión. En este sentido, para la aplicación de los cargos referenciales antes indicados, se deberá dividir el cargo referencial expresado en minutos por sesenta (60).

NOVENO

Para los servicios de telecomunicaciones de larga distancia internacional, los operadores habilitados en Venezuela podrán establecer libremente acuerdos de interconexión con operadores de países extranjeros que no se encuentren habilitados para prestar servicios de telecomunicaciones dentro del territorio venezolano. La terminación de comunicaciones en Venezuela, a través de las redes de operadores habilitados en Venezuela, se regirá de acuerdo con la normativa venezolana.

DÉCIMO

La presente Resolución se mantendrá en vigencia hasta el 24 de noviembre del año 2002, fecha en la cual se aplicará el modelo de costos incrementales a largo plazo a que hace referencia la Disposición Transitoria Primera del Reglamento de Interconexión. No obstante, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones podrá actualizar los resultados contenidos en el presente estudio anualmente, si las circunstancias lo ameritan.

DÉCIMO PRIMERO

La presente Resolución, acompañada del Estudio de Comparación Internacional que le sirve de fundamento, se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.¹⁴⁰

Comuníquese y Publíquese,

ING. DIOSDADO CABELLO RONDÓN

Director General

Decreto N° 900 del 11 de julio de 2000

Gaceta Oficial N° 36.993 del 14 de julio de 2000"

¹⁴⁰ El Estudio de Comparación Internacional al que se refiere esta Resolución fue publicado en la Gaceta Oficial N° 37.184 del 25 de abril de 2001, el cual se acompaña como anexo del presente trabajo.

Como puede observarse, los aspectos más resaltantes de la Resolución transcrita pueden resumirse así:

- a. La inclusión de los países que conforman la cesta de comparación (Chile, Colombia, Estados Unidos de América, Grecia, México, Perú, Sudáfrica y Suecia) obedece a que “en su conjunto” arrojan valores que pueden emplearse como parámetros de referencia para los costos aplicable en Venezuela;¹⁴¹
- b. Los valores contenidos en la Resolución expresan el componente de uso (“cargo de uso”), no así los de acceso, los cuales debe establecer la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.
- c. Los cargos de uso se establecen en función del tipo de terminación fija o móvil.¹⁴²
- d. Las reglas establecidas son simétricas, esto es, son aplicables tanto a los operadores entrantes como a los establecidos y se corresponden a la consideración de “hora pico”;
- e. La terminación Fija tiene tres subtipos, establecidos en función la variación de aspectos tales como “punto de interconexión”, “área local de destino” y “región de destino”;
- f. Los “cargos de uso” sólo se aplicarán a comunicaciones completadas.
- g. A los efectos de lo que debe pagar un operador de larga distancia, a los operadores locales o móviles en cuya red se origina la comunicación, por interconexión, se utilizarán como referencia los cargos de terminación obtenidos en el Estudio de Comparación Internacional, adicionándose aquellos costos inherentes al origen de la llamada, que el operador local demuestre que son aplicables. Obsérvese que la carga de la prueba en este caso corresponde al

operador local.;

- h. La unidad de medida de tiempo empleada es el segundo;
- i. Se contempla un mecanismo de descenso progresivo para llegar a la obtención de los valores arrojados por el Estudio Comparativo;
- j. El mecanismo dejará de aplicarse el 24 de noviembre de 2002, oportunidad en el que será sustituido por un “modelo de costos incrementales de largo plazo que a tal efecto defina la Comisión Nacional de Telecomunicaciones”.

Habiendo reseñado los caracteres fundamentales del régimen transitorio existente en Venezuela para la determinación de los cargos de interconexión, se impone analizar a continuación la forma en que se entrelazan el RI-2000 y el Reglamento de Apertura, en el contexto del proceso de “apertura de la telefonía básica”.

Interconexión en el contexto de la apertura de la telefonía básica.

En el caso venezolano cabe referir que mediante el Decreto N°1.095, de fecha 24 de noviembre de 2000, publicado en la Gaceta Oficial N°37.085 de la misma fecha, el Presidente de la República dictó el denominado “Reglamento de Apertura de los Servicios de Telefonía Básica”, de conformidad con la atribución que le confiere el numeral 10 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 3 y 211 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, actuando en Consejo de Ministros.¹⁴³

¹⁴¹ De allí que una consideración aislada de éstos no respondería a la finalidad del estudio ni de la regulación.

¹⁴² Por lo que respecta a la terminación móvil se ha señalado en la doctrina de Derecho Comparado que precios para la interconexión por parte de los operadores de redes fijas de telecomunicaciones a los operadores de redes móviles “han venido siendo, históricamente, más altos que los exigidos a los otros operadores de redes fijas. Sin embargo, el coste de transportar una llamada desde un punto de interconexión hasta su destino en la red fija, es básicamente el mismo independientemente de que la llamada tenga su origen en una red fija o en una red móvil. Por este motivo, no es justificable que los operadores de redes fijas propongan tarifas de interconexión más altas para los operadores de redes móviles”. (Vid. GRETEL. Ob. cit. pág. 203). Por lo que respecta a la interconexión móvil-móvil la doctrina española señala que es una interconexión “a priori simétrica”, por cuanto independientemente del número de usuarios que tiene cada operador, en la práctica los minutos entre ambos se equilibran. “Dado que los precios de interconexión suelen ser del mismo nivel, los pagos y cobros por interconexión entre dos redes móviles no genera ingresos netos por ninguna de las partes. Hasta se podría plantear un esquema en el que las partes se intercambian tráfico sin cobrar nada al otro (sender keeps all), cada uno reteniendo la totalidad de la facturación a sus clientes llamantes, pero entonces, podrían ocurrir efectos perversos: una de las partes podría revender la terminación de llamada en la red del otro a coste cero.” (Vid. GRETEL. Ob. cit. pág. 231).

¹⁴³ El artículo 211 al que hace referencia el encabezamiento del Decreto 1095, es el que habilita al Ejecutivo Nacional para establecer -a través del Reglamento de Apertura del Servicio de Telefonía Básica- el modelo, condiciones, limitaciones, requisitos y cualquier otro aspecto necesario para obtener las condiciones que estime convenientes para la apertura del servicio de telefonía básica, a cuyo efecto podrá establecer regulaciones asimétricas.

Al respecto establece la LOTEL que en protección del interés general, el Ejecutivo Nacional tenía la obligación de hacer todo lo necesario para que, a partir del día siguiente de la cesación del privilegio de concurrencia limitada que existía para el momento en que se publicó la LOTEL (concurrencia limitada a favor de CANTV), los operadores que hubiesen cumplido con los requisitos que estableciera el Reglamento de Apertura del Servicio de Telefonía Básica, pudiesen prestar dicho servicio al público. Como puede observarse, el artículo 211 “nominaliza”, es decir, le otorga un nombre a este Reglamento de la Ley cuando lo denomina Reglamento de Apertura del Servicio de Telefonía Básica (en lo sucesivo Reglamento de Apertura), a la vez que le atribuye un contenido específico como lo es el “modelo, las condiciones, limitaciones, requisitos y cualquier otro aspecto necesario para obtener las condiciones que el ejecutivo estime conveniente para la apertura del servicio de telefonía básica”, llegando al punto de prever la posibilidad de la existencia de regulaciones asimétricas. Así, es como en ejecución de esta disposición del artículo 211 de la LOTEL el Ejecutivo Nacional procedió a dictar el mencionado Reglamento de Apertura.

Así, siguiendo los lineamientos de la Ley, el artículo 1 del Reglamento de Apertura señala como su objeto el establecer el “modelo, requisitos, condiciones, limitaciones y disposiciones generales necesario para procurar la apertura de los servicios de telefonía básica en condiciones de pluralidad, libre competencia, transparencia, equivalencia de oportunidades entre operadores establecidos y operadores entrantes en atención de las regulaciones asimétricas aquí previstas, libertad de elección por parte de los usuarios, calidad, disponibilidad uniforme y diversidad de servicio, en protección del interés general”. Definido el objeto de esta manera amplia, el Reglamento de Apertura busca entonces establecer todo el conjunto de condiciones que le permitan lograr esos objetivos trazados por la LOTEL y definidos en el propio reglamento.

Resulta innegable que uno de los aspectos cruciales en todo proceso de apertura de telecomunicaciones es precisamente el relativo a las reglas de interconexión que

puedan regir en tales procesos.¹⁴⁴ Es por ello que el Capítulo III de dicho reglamento -comprendido entre los artículos 20 y 25- describe el régimen particular de interconexión que va a estar vigente mientras dure este proceso de apertura de los servicios de telefonía básica y que, de alguna manera, va a ser el complemento y la particularización de algunas de las disposiciones de la LOTEL y del RI-2000. En efecto, el Capítulo en referencia establece la obligación de interconexión, señalando que todo operador que preste servicios de telefonía básica está obligado a permitir la interconexión en los términos establecidos en la LOTEL y el RI-2000, a los fines de garantizar el interfuncionamiento de las redes y la interoperabilidad de los servicios, es decir, las disposiciones del Reglamento de Apertura serían un complemento de aquellas.

Por otra parte es necesario tener en cuenta lo previsto en la Disposición Final Primera del Reglamento de Apertura, según el cual las disposiciones contenidas en dicho reglamento serán de aplicación preferente sobre aquellas contenidas en otro reglamento y en especial en el Reglamento de Operación de la Red Básica de Telecomunicaciones¹⁴⁵, en el Reglamento sobre Prestación de los Servicios Básicos de Telecomunicaciones¹⁴⁶ y en el Reglamento sobre la Operación de Equipos Terminales Públicos de Telecomunicaciones¹⁴⁷. De tal manera que las disposiciones del Reglamento de Apertura van a tener una aplicación preferente frente a las disposiciones de otros reglamentos que están actualmente vigentes.

Otro de los aspectos regulados en el reglamento de apertura en el aspecto específico de la interconexión es la “separación contable” de cuentas en materia de interconexión. Así, artículo 25 de dicho reglamento establece que los operadores de servicios de telefonía básica deben presentar trimestralmente a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, en cuentas separadas, los ingresos brutos obtenidos por concepto de interconexión, diferenciando los generados por la interconexión suministrada a sus empresas vinculadas de los derivados de la interconexión suministradas a otros operadores.

144 Así, es menester señalar que el proceso de elaboración del Reglamento de Apertura y del RI-2000 se llevó en forma paralela, por lo que se planteó en cuál de dichos instrumentos debía regularse lo relativo al tema de interconexión. Al respecto la decisión propuesta por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y que fue asumida en el RI-2000 fue la dotar el proceso de apertura de la telefonía básica de reglas propias, inclusive en materia de interconexión. En todo caso, debe tenerse claro que las disposiciones del RI-2000 han de aplicarse en forma supletoria para todo aquello no previsto en el Reglamento de Apertura.

145 Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°. 34.821, de fecha 16 de octubre de 1991.

146 Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°. 34.975, de fecha 01 de junio de 1992

147 Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°. 34.821, de fecha 16 de octubre de 1991

V. APERTURA DE LAS TELECOMUNICACIONES.

Aspectos Generales

Hablar de “apertura de las telecomunicaciones” en el caso venezolano tiene connotaciones especiales y específicas, en cuanto ella se refiere al proceso posterior al vencimiento del período de concurrencia limitada (9 años) que la República le garantizó contractualmente a la empresa CANTV en el año 1991, en el marco de su privatización. En efecto, sería un simplismo extremo e inaceptable tratar de identificar la apertura de las telecomunicaciones con el día en que cesó el señalado privilegio (28-11-03), toda vez que si bien dicha fecha fue trascendente, lo cierto es que hay que entenderla como parte del proceso que ha de sentar las bases para una verdadera posibilidad de competencia en dichos servicios. Así, cabe afirmar que la apertura se perfila como un proceso y no como un momento.

Normativa de la Apertura.

De conformidad con lo previsto el artículo 211 de la LOTEL:

“El Ejecutivo Nacional, a través del Reglamento de Apertura del Servicio de Telefonía Básica determinará el modelo, condiciones, limitaciones, requisitos y cualquier otro aspecto necesario para obtener las condiciones que estime convenientes para la apertura del servicio de Telefonía Básica, a cuyo efecto podrá establecer regulaciones asimétricas. En todo caso se establece que en protección de interés general, el Ejecutivo Nacional procederá a hacer todo lo necesario para que, a partir del día siguiente de la cesación del privilegio de concurrencia limitada existente en la actualidad, los operadores que hayan cumplido con los requisitos que establezca el Reglamento de Apertura del Servicio de Telefonía Básica, puedan prestar dicho servicio al público”.

Como puede observarse, el artículo transcrito se caracteriza por ser una norma transitoria de la LOTEL¹⁴⁸, y que viene a tratar de dar cabida a un marco normativo ad hoc para esa situación de apertura que, como se ha señalado, ya estaba prevista en el contrato de concesión de CANTV y que le daba fecha cierta a la cesación del “período de

concurrencia limitada” (28 de noviembre de 2000).

En este caso, la intervención regulatoria viene dada por el dictado de un reglamento especial como lo es el “Reglamento de Apertura del Servicio de Telefonía Básica”. El legislador dejó en manos de dicho instrumento reglamentario determinar “el modelo, condiciones, limitaciones, requisitos, y cualquier otro aspecto necesario para obtener las condiciones que estimen convenientes para la apertura de servicio de Telefonía Básica” llegando inclusive la norma legal comentada a permitir el establecimiento de “regulaciones asimétricas” (Artículo 211).

A pesar de las inquietudes y temores que lógicamente podría causar una norma de tal amplitud e implicaciones, el Reglamento de Apertura también fue objeto de una amplia y abierta discusión que arrojó un texto que a pesar de contener reglas asimétricas habría de calificar como equilibrado.

El artículo 211 de la LOTEL no sólo refleja la preocupación del legislador por la existencia de reglas convenientes para ese proceso si no que además, se le exhorta al Ejecutivo Nacional a que “en protección del interés general” proceda a “hacer todo lo necesario” para que, a partir del día siguiente de la cesación del privilegio de concurrencia limitada de CANTV los operadores que hubiesen cumplido con los requisitos que establezca el reglamento de apertura pudieran “prestar dicho servicio al público” (artículo 211).

Es así como esta norma transitoria está orientada a la obtención de una preparación del terreno a los fines de la competencia, que ha de conjugarse con otras normas contenidas en la propia LOTEL y que resultaban también específicas, como es el caso previsto en el artículo 214 de la LOTEL, según el cual, quedaban exceptuadas del límite temporal previsto en ese artículo “las disposiciones especiales que en materia del régimen tarifario se establezcan en el mecanismo de apertura de Telefonía Básica, las cuáles se aplicaran con preferencia al lapso previsto en este artículo y se mantendrán mientras no se produzca una competencia efectiva en el mercado relevante respectivo, determinada por Pro-Competencia”.

148 Capítulo II del Título XIII de la LOTEL

La LOTEL se ocupó por reiterar el respeto al proceso de concurrencia limitada al señalar que: “ninguna empresa distinta a la concesionaria actual de telefonía básica podrá prestar dicho servicio antes del 28 de noviembre del 2000, día siguiente a la fecha en que cesa la concurrencia limitada existente, de conformidad con el respectivo contrato de concesión”.¹⁴⁹

En atención a lo establecido en la LOTEL el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, dictó el Decreto N° 1.095 del 24 de noviembre de 2000, contenido del “Reglamento de Apertura de los Servicios de Telefonía Básica” (en lo sucesivo “Reglamento de Apertura”), estableciendo como marco orientador para dicho proceso, “condiciones de pluralidad, libre competencia, transparencia, equivalencia de oportunidades entre operadores establecidos y operadores entrantes” en atención de “regulaciones asimétricas, libertad de elección por parte de los usuarios, calidad, disponibilidad uniforme y diversidad de servicios en protección del interés general”¹⁵⁰

Así, se exige que CONATEL habría de comprobar un conjunto de “requisitos y condiciones” de diversa naturaleza, entre los cuales están los referidos a aspectos económicos, técnicos, utilización eficiente de recursos limitados de numeración, protección de los derechos de los usuarios, a la protección de la libre competencia y demás requisitos y condiciones previstos en la LOTEL, y sus reglamentos (CUADRO N° 4).

Por lo respecta a estos últimos, esto es, los requisitos y condiciones referidos a la “libre competencia” el Reglamento de Apertura señala lo siguiente:

- a) No afectación perjudicial del mercado en los casos en los que las personas vinculadas a la solicitante realizaren actividades de telecomunicaciones semejantes, de conformidad con los artículos 18 y 196 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones;
- b) Inclusión de sistemas que permitan la separación contable a que hace referencia el artículo 203 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, sus reglamentos y los artículos 25 y 62 del presente reglamento”.¹⁵¹

La referencia a “servicios de telefonía básica” se estructura sobre la base de tres atributos (servicios propiamente dichos), a saber: i) atributo de telefonía local¹⁵²; ii) atributo de larga distancia nacional;¹⁵³ y, iii) atributo de larga distancia internacional¹⁵⁴. Con lo cual se institucionalizó una división funcional de la telefonía básica al entenderla como tres servicios distintos, sometidos a un conjunto de reglas muy particulares que no es el caso a desarrollar aquí, pero que representan tres nichos de mercado bien diferenciados. Con esta división se pretendió favorecer el acceso de nuevos operadores a los servicios que relativamente requerían del menor tiempo y monto de inversión.

Pero además, el Reglamento de Apertura tomó en cuenta el espacio geográfico venezolano tratando de establecer unas “zonas de cobertura”¹⁵⁵ que permitieran incluir la totalidad del territorio, a la vez que se procuró balancear y paliar, en la medida de lo posible, la desigual distribución de población existente en el país. A tales efectos CONATEL determinó cinco zonas denominadas “regiones geográficas”. Las regiones son:

149 Artículo 222 LOTEL.

150 Artículo 1 Reglamento de Apertura.

151 Numeral 1 Artículo 4 del Reglamento de Apertura.

152 Se entiende por telefonía fija local el servicio de telecomunicaciones que, haciendo uso del recurso limitado de numeración, permite principalmente el intercambio de información por medio de la palabra dentro de un área local y es prestado a través de equipos terminales, públicos o no, con movilidad restringida a la zona de cobertura de una estación de base determinada en el caso de la utilización de medios inalámbricos (numeral 7 del artículo 2 del reglamento de apertura).

153 El Reglamento de Apertura define la telefonía de larga distancia nacional como el servicio de telecomunicaciones que, haciendo uso de recurso limitado de numeración, permite principalmente el intercambio de información por medio de la palabra entre áreas locales (numeral 8 del artículo 2 del Reglamento de Apertura).

154 Igualmente, el Reglamento de Apertura nos aporta una definición de lo que ha de entenderse por larga distancia, señalando al efecto que es mismo constituye un servicio de telecomunicaciones que haciendo uso de recurso limitado de numeración, permite principalmente el intercambio de información por medio de la palabra desde y hacia fuera del espacio geográfico nacional (numeral 9 del Artículo 2 Reglamento de Apertura)

155 Para entender a que se alude con la expresión “zonas de coberturas” es preciso recurrir al Reglamento de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones sobre habilitaciones administrativas y concesiones el cual la define como “áreas geográficas dentro de la cual un operador de telecomunicaciones podrá prestar o explotar los servicios de telecomunicaciones amparadas bajo una habilitación administrativa o cursar y explotar una porción de espectro radioeléctrico previamente otorgada en concesión, según el caso,” (numeral 13 del artículo 2 del Reglamento de Habilitaciones y Concesiones).

Cuadro 4.

Requisitos y condiciones económicas referidas a la continuidad del servicio:

- a) capacidad financiera para acometer la inversión propuesta en el proyecto, en atención al respaldo patrimonial de la empresa y sus accionistas y a la capacidad de financiamiento;
- b) capacidad financiera para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en el presente reglamento.
- c) patrimonio neto mínimo equivalente a 60 mil unidades tributarias (60.000 UT). Este requisito podrá ser satisfecho computando el patrimonio neto de los accionistas en forma ponderada por el porcentaje de participación accionaria que le corresponda a cada uno de ellos en la empresa” (numeral 2 artículo 4 Reglamento de Apertura):

Requisitos y condiciones técnicas referidas a la continuidad y calidad del servicio

- a) utilización de sistemas de señalización por canal común número 7 (SCC 7);
- b) infraestructura de redes que permita el acceso a los operadores de servicios de telefonía de larga distancia Nacional e Internacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones;
- c) arquitectura de red abierta que permita tanto el establecimiento de puntos mínimos interconexión como la interconexión efectiva y la interoperabilidad de las redes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley orgánica de Telecomunicaciones;
- d) posibilidad técnica de cumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 9,.10,13 y.16 del presente reglamento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones;
- e) posibilidad de cumplimiento de los parámetros de calidad establecidos en los reglamentos respectivos;
- f) utilización de centrales digitales.” (numeral 3 artículo 4 Reglamento de Apertura)

Requisitos y condiciones referidos a la utilización eficiente y eficaz del recurso limitado de numeración:

”Eficiencia de los planes de numeración y uso adecuado de los recursos de numeración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones” (numeral 2 artículo 4 Reglamento de Apertura).

Requisitos y condiciones referido a la protección de los derechos de los usuarios:

- a) sistemas, propios o contratados que permitan la facturación oportuna, calar y detallada;
- b) sistemas eficientes de atención de solicitudes y quejas de los usuarios;
- c) adecuación del modelo de contrato de servicio a las **CONDICIONES GENERALES** de los contratos de servicios establecidos por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39, numeral 4 de la Ley orgánica de Telecomunicaciones;
- s) mecanismos que permitan la protección de los datos de los usuarios y la privacidad de las comunicaciones;
- e) servicio de información sobre tarifas y acceso a los servicios, en idioma castellano;
- f) revisión de servicio gratuito de llamadas de emergencia;
- g) revisión de disposición de una guía telefónica;
- h) previsiones de acceso de personas discapacitadas a los servicios;
- i) plan social de tarifas a que hace referencia el artículo 56 del presente reglamento.” (numeral 5 artículo 4 Reglamento de Apertura)

- | | |
|---|--|
| <p>“1. Región Geográfica N° 1: conformada por el Distrito Capital, los Estados Miranda, Vargas y las Dependencias Federales.</p> <p>2. Región Geográfica N° 2: conformada por los Estados Zulia, Mérida, Táchira y Trujillo.</p> <p>3. Región Geográfica N° 3: conformada por los Estados Aragua, Carabobo, Guarico, Cojedes, Barinas y Apure.</p> <p>4. Región Geográfica N° 4: conformada por los Estados Amazonas, Delta Amacuro, Sucre, Monagas, Anzoátegui y Nueva Esparta.</p> <p>5. Región Geográfica N° 5 conformada por los Estados Lara, Falcón Yaracuy y Portuguesa”¹⁵⁶</p> | <p>nacional y de larga distancia internacional;</p> <ul style="list-style-type: none"> • El acceso automático a los servicios de larga distancia nacional y larga distancia internacional desde los terminales públicos, utilizando para ello la marcación de los dígitos “0” y “00” respectivamente; • La obligación de atender la “demanda consignada”¹⁵⁸; • El afianzamiento de obligaciones; • El establecimiento de regulaciones asimétricas en materias trascendentes como lo es, por ejemplo, la interconexión. En tal sentido, se establecen condiciones y requisitos técnicos diferenciados, tanto al operador establecido (CANTV)¹⁵⁹ y a los operadores entrantes¹⁶⁰ sobre los puntos mínimos de interconexión, a los fines de la apertura. |
|---|--|

Sobre este particular hay que tener en cuenta que por señalamiento expreso del Reglamento de Apertura, CONATEL podrá -cuando lo juzgue conveniente- realizar divisiones del espacio geográfico nacional distinta a la establecida en el artículo 5 de dicho Reglamento. Asimismo, el Reglamento de Apertura define estas regiones a los efectos de otorgamiento del atributo de la telefonía fija local, así como a los efectos de la imposición de las obligaciones de “cobertura mínima uniforme”¹⁵⁷ previstas en dicho Reglamento, es por esa razón que se divide en cinco regiones el espacio geográfico nacional.

Dentro del conjunto de ingredientes que se previeron y regularon a los fines de crear esas condiciones “para generar competencia” en el mercado de “telefonía básica” están:

- Las obligaciones de cobertura mínima uniforme a la que hemos hecho referencia con anterioridad. Obligaciones éstas que se prevén tanto para los servicios locales, como los de larga distancia
- Los “códigos de identificación de operador de larga distancia” (artículo 26 del reglamento de apertura)¹⁶¹;
- Los “códigos de identificación de centrales”¹⁶² (artículo 27);
- El acceso de los usuarios a los operadores de larga distancia nacional y de larga distancia internacional (artículo 29);
- Las “adaptaciones de los sistemas” del operador establecido (artículo 30) y de los operadores rurales (artículo 31);
- Las obligaciones de suministros de información (artículo 33).

¹⁵⁶ Artículo 5 Reglamento de Apertura.

¹⁵⁷ El Reglamento de Apertura define la “cobertura mínima uniforme” como los porcentajes, metas y obligaciones mínimas de realización de actividades de telecomunicaciones destinadas a procurar la disponibilidad uniforme de servicio de telecomunicaciones, en desarrollo equitativo, económico social de las de la población y la integración del espacio geográfico de conformidad con lo establecido en la normativa y en los títulos correspondientes (numeral 17 artículo 2 reglamento de apertura).

¹⁵⁸ A los efectos del Reglamento de Apertura se entiende por “demanda consignada” las solicitudes efectivamente formuladas por los usuarios a los operadores, a los efectos de la contratación de los servicios de telefonía básica (numeral 18 artículo 2 Reglamento de Apertura).

¹⁵⁹ Artículo 21 del Reglamento de Apertura

¹⁶⁰ Artículo 22 del Reglamento de Apertura.

¹⁶¹ El código de operador de larga distancia es la combinación de dos dígitos que se utiliza para identificar a la red de larga distancia de un operador (numeral 13 artículo 2 Reglamento de Apertura).

¹⁶² A los efectos del reglamento de apertura se entiende por “código de central” la combinación de dígitos que identifica a la central de conmutación a la cual está conectado el usuario (numeral 14 del artículo 2 del reglamento de apertura).

Sobre este último aspecto, valga decir, la obligación de suministro de información inicial, el Reglamento de Apertura establece que a los fines de “obtener condiciones” que permitan a los operadores de servicio de telefonía de larga distancia nacional e internacional entrantes, “competir, en igualdad de condiciones, en los mercados respectivos”, el operador establecido y los operadores de telecomunicaciones de servicios rurales debían suministrar a la CONATEL, en medios físicos y electrónicos dentro de los 15 (días) continuos siguientes de la entrada en vigencia del Reglamento de Apertura, información relativa a:

- i) Información detallada por número de abonado;¹⁶³
- ii) Información detallada por área local, diferenciada según horario tarifario.¹⁶⁴

Así las cosas, está previsto que los operadores entrantes soliciten a CONATEL la información que el operador establecido, es decir, CANTV y los operadores de servicio de telecomunicaciones rurales le hubieren suministrado a dicho ente, en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de Apertura y, concretamente, de la obligación contenida en el artículo 33 del mismo (obligación de suministro de información inicial).

Asimismo se regula el tema de los mecanismos de selección del operador de larga distancia a través de la prescripción y el mecanismo de marcación de llamada a llamada; pero, es tal la importancia que tiene en este ámbito la información, que se previó la existencia y la creación de una “base de datos” que habría de contener la información esencial. Entre las especificaciones que ha de contener esa base de datos está la siguiente:

- “1.- Identificación de operadores de larga distancia nacional e internacional;
- 2.- Identificación de operadores de servicio de telefonía fija local;

- 3.- Información detallada por abonado y número telefónico;
- 4.- Indicación de abonados con sus respectivos operadores de servicios de larga distancia nacional e internacional contratados por selección por previa suscripción;
- 5.- Indicación de abonados morosos;
- 6.- Solicitudes de prescripción discriminada por operador;
- 7.- Tiempo de discusión de las solicitudes de prescripción por parte de operadores del servicio de telefonía fija local y de los servicios de telecomunicaciones rurales;
- 8.- Ingresos y retiros de usuarios, desglosado por operador;
- 9.- Cambios de domicilios y cambios de denominación del titular de los contratos de servicios, desglosado por el operador;
- 10.- Cualquier otra información que fije la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, mediante resolución”¹⁶⁵

Como puede observarse de la somera relación que se ha hecho en materia de Reglamento de Apertura, son múltiples, complejos e importantes los aspectos que se consideraron a la hora de diseñar el marco de referencia en el que se iba a desarrollar dicho proceso de apertura, pero aquí se pone de manifiesto sobre todo la preocupación por el tema de competencia desde el punto de vista de crear condiciones para hacerla posible y no para reprimir las actividades de los “competidores” que pudieran ser ilícitas, ya que ello es competencia de PROCOMPETENCIA de conformidad con las previsiones de la Ley PROCOMPETENCIA.

163 Por lo que respecta al requerimiento de información detallada por un número de abonado, el Reglamento de Apertura exige lo siguiente:
“a) nombre o razón social del usuario, discriminado por tipo de usuario (residencial o no residencial) y número telefónico con agrupación de ellos que se facturen al mismo usuario;

b) dirección a la que se envía la factura”.

164 Por lo que respecta a la información por área local, diferenciada según horario tarifario, el Reglamento de Apertura contempla lo siguiente:
“a) consumo mensual, expresado en la unidad de medidas que fije la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, y la cantidad de llamadas mensuales de larga distancia nacional salientes;

b) consumo mensual, expresado en la unidad de medidas que fije la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, y la cantidad de llamadas mensuales de larga distancia internacional salientes”.

165 Artículo 44 del Reglamento de Apertura.

Por otra parte y aunque no se trataba del mercado de telefonía básica, la LOTEL se ocupó de establecer una limitación temporal a los operadores de telefonía ya que a partir de la publicación y hasta dos años después de la asignación del período de concurrencia limitada, es decir, hasta el 28 de noviembre del 2002, ninguna empresa operadora de telefonía o empresa vinculada a éstas y que estuvieran establecidas antes de la entrada en vigencia de la LOTEL, podrían directa o indirectamente “adquirir, controlar, o fusionarse con empresas del servicio de televisión por suscripción existentes en el país” antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y viceversa.

Igualmente, durante dicho lapso tampoco podían entre sí construir consorcios, empresas conjuntas o cualquier otra forma de asociación para la prestación del servicio de telefonía o de televisión por suscripción.¹⁶⁶ Esta prohibición temporal no se aplicaba a dichas operaciones cuando se dieran “entre empresas operadoras de telefonía o entre empresas operadoras de televisión por suscripción”.¹⁶⁷

Expectativas y resultados de la Apertura.

Entre las opiniones expuestas públicamente sobre el ambiente de telecomunicaciones en los últimos años cabe destacar la del presidente de la Cámara Venezolana-Americana (VENANCHAM), quien al referirse a las circunstancias habidas en el país durante el año 2000, manifestó que se habían conjugado tres eventos que sin duda podían catapultar al sector de las Telecomunicaciones en Venezuela: (i) la aprobación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en el mes de junio, que individualidades y empresas vinculadas al sector han calificado como el marco legal más actualizado de la región, (ii) la presentación del Plan Nacional de

Telecomunicaciones 2000-2012, cuyo principal objetivo apunta a incorporar al país a la sociedad del conocimiento y (iii) el fortalecimiento del ente regulador del sector, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), que tiene la disposición de estimular el desarrollo del sector no sólo mediante la eliminación de todo tipo de prácticas monopolísticas, sino mediante la aplicación de una política que inhiba la aparición de las mismas en los diferentes nichos del mercado, haciendo de la libre competencia el modelo fundamental para la asignación de factores y recursos en el sector.¹⁶⁸

En el mismo sentido, se pronunció en múltiples ocasiones la entonces Presidenta de CASETTEL (Haydée Salas) y los representantes de las principales empresas establecidas en el país. Igualmente, a título de ejemplo, recordemos lo señalado por el entonces Presidente de CANAEMTE (Gino Fioretti), quien señalaba que “el camino que está siguiendo el sector de las telecomunicaciones una vez iniciado el proceso de apertura, no es anárquico, ni discrecional, como pudo haberlo sido, sino que es un proceso ordenado, enmarcado en las realidades, normas y acuerdos internacionales y sobretodo con transparencia y profesionalismo, pensando en el desarrollo del país. Además de haber generado una expectativa positiva en el futuro de nuestro sector”.¹⁶⁹ Asimismo, al referirse al esquema de apertura adoptado por la nueva regulación señaló: “en esto no hay perdedores, porque el ganador es el país. Puede ocurrir que alguna empresa desaparezca o cambie de dueño, pero será porque no logró los niveles que los usuarios exigen, pero principalmente vemos el establecimiento de nuevas empresas, con nuevos capitales y desde luego nuevos puestos de trabajo, fruto de la libre empresa. Todo esto amplía el mercado, generando de esta forma riqueza para el país”.¹⁷⁰

166 Artículo 222 LOTEL.

167 Artículo 222 In fine.

168 PALMA, Pedro. “Apertura: Conjugando el futuro en tiempo presente”. Revista en Red N° 6, MARZO 2001.

169 Fioretti, Gino. “La Apertura y su impacto”. Revista en red N° 2 marzo 2001. El autor mencionado concluía señalando que, “debemos alegrarnos por la forma en que se está realizando este proceso de apertura, son muchos los que se benefician: La economía crece, el estado obtiene mayores ingresos por impuestos, se crea gran cantidad de puestos de trabajo, la Educación se ve exigida en mayor y mejor formación, las empresas mejoran su rendimiento y su posibilidad de competir, y el usuario es el rey”.

170 Fioretti, Gino. “La Apertura y su impacto”. Revista en red N° 2 marzo 2001.

En este orden de ideas se señalaba a comienzos del 2001 que no había duda que el éxito que mostraba el proceso de apertura de las telecomunicaciones en sus primeros pasos “encuentra mucho de su explicación en la forma como se hicieron las cosas, con la participación activa de todos los interesados e involucrados en el desarrollo de la actividad, pero además, y esto hay que decirlo, con una actitud de apertura por parte del sector público, que hizo posible sacarle el mayor provecho al sentido común. En el modelo seguido por el gobierno para la generación de consenso en el sector de las telecomunicaciones, el gobierno tiene un excelente laboratorio de los procedimientos a emplear al momento de establecer las reglas de juego en otros sectores económicos de actividad”.¹⁷¹ Coincidente con esta posición, al igual que muchos otras personalidades y representantes del sector de las telecomunicaciones se pronunció el entonces Presidente de CANAEMTE, para quien la principal razón por lo cual se logra el éxito en la apertura es precisamente

el haber sometido a discusión pública el proyecto de Ley y el haber aceptado los aportes que los diferentes sectores realizaron en su momento.¹⁷²

Igualmente, el Expresidente de CAVETESU (Aberto Arapé) manifestó que el éxito del proceso de apertura, hasta ahora, ha sido posible gracias a una clara política de Estado a favor del sector y de un equipo gerencial que en Conatel, ha sabido interpretar y ejecutar políticas acertadas.¹⁷³

A los fines de garantizar que estuviesen a disposición de las empresas que desearan participar en el mercado de telefonía básica, se ofertaron 3 porciones de espectro radioeléctrico en la banda de 3.4. a 3.6. Gigahertz (WLL) por cada una de las cinco regiones en las que se dividió al país. En el CUADRO 5 que se muestra a continuación se refleja los resultados de la Subasta en referencia:

Cuadro 4.

REGIONES	Banda A-A´ Telcel US\$	Banda B-B´ Génesis US\$	Banda C-C´ Entel Chile US\$
REGIÓN 1 Distrito Capital- Vargas– Miranda- Dependencias Federales	Telcel US\$ 1.500.000		
REGIÓN 2 Mérida – Táchira – Trujillo - Zulia.	Telcel US\$ 1.500.000	Génesis US\$ 860.000	Millicom US\$ 800.000
REGIÓN 3 Apure- Aragua- Barinas- Carabobo- Cojedes- Guárico	----	Telcel US\$ 4.300.000	Génesis US\$ 1.200.000
REGIÓN 4 Amazonas – Anzoátegui- Bolívar – Delta Amacuro – Monagas- Nueva Esparta- Sucre.	Telcel US\$ 800.000	Génesis US\$ 560.000	Digicel US\$ 300.000
REGIÓN 5 Falcón- Lara- Portuguesa- Yaracuy.	Telcel US\$ 1.000.000	Génesis US\$ 400.000	Digitel US\$ 720.000
TOTAL	US\$ 5.800.000	US\$ 9.920.000	US\$ 4.520.000
Fianza Netsat: US\$250.000			

171 PALMA, Pedro. “Apertura: Conjugando el futuro en tiempo presente”. Revista en Red N°6, MARZO 2001. Entre los principales retos que se han determinado como esenciales a los fines de garantizar el éxito de la “apertura” está la identificación del monopolio y sus prácticas como el principal enemigo a combatir. En efecto, “la apertura de las telecomunicaciones obedece en buena medida a la magnitud y velocidad con que se están sucediendo los cambios tecnológicos en el sector (v. gr. digitalización, desarrollo de los canales de transmisión por satélites y cables, convergencia de los servicios que prestan las empresas, entre otros muchos), al aumento vertiginoso de la demanda de estos servicios por parte de empresas y usuarios y a las exigencias crecientes de nuevos productos y servicios que estos reclaman a diario. En estas condiciones, la estructura del monopolio y su razón de ser desde el punto de vista de la acumulación, no es la más adecuada para hacerle frente a un negocio de magnitudes crecientes que reclama grandes inversiones, sin poder permitirse el rezago en la introducción de nuevas tecnologías” (Ibidem).

172 Fioretti, Gino. “La Apertura y su impacto”. Revista en red N° 2 marzo 2001.

173 Arapé Morales, Alberto. “El proceso de Apertura: un Acierto”. Revista en N° 6, Marzo, 2001.

En los primeros meses del 2001 se realizaron las subastas públicas de WLL de las tres bandas (A, B y C) en cada una de las cinco regiones en las que se dividió el territorio nacional, la cual tuvo excelentes resultados, demostrados en el interés de las empresas participantes (10 empresas), de las cuales 6 se alzaron en la subasta con un monto total de 20,49 millones de US\$. Además de ser superadas con creces las expectativas económicas que habían sido planteadas inicialmente por CONATEL respecto a este proceso, la participación de las empresas operadoras y de aquellas que deseaban entrar al mercado fue definitivamente positiva.¹⁷⁵

La transparencia que caracterizó esta Oferta Pública fue alabada en general por el sector nacional e internacional vinculado al área de las Telecomunicaciones, recibiendo una percepción favorable por parte de la opinión pública. Dicha confianza se logró en gran medida gracias al previo establecimiento de reglas legales claras, basadas en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y en el Pliego de Condiciones de participación en la Oferta Pública de WLL -preparado cautelosamente por la División de Otorgamiento de CONATEL y recibido por las empresas con suficiente antelación-.¹⁷⁶ El sistema, al ser completamente automatizado, garantizó también la transparencia del proceso, al no permitir la intervención directa del ser humano.¹⁷⁷

En efecto, con dicho proceso CONATEL eliminó por primera vez en la historia de las telecomunicaciones del país el carácter discrecional que había tenido en administraciones anteriores la entrega de concesiones para la explotación de porciones del Espectro Radioeléctrico. Por ello, la subasta de la porción del Espectro perteneciente a la tecnología WLL (3.4 – 3.6 Ghz) constituyó un proceso que ha sido calificado como “inédito y exitoso por demás”.¹⁷⁸

A dos años de la Apertura ya estaban prestando servicios básicos en el país, además del operador Cantv: Telcel, Netuno, NGTV, Etelix, Total Com, Multiphone, LD

Telecom y Entel.¹⁷⁹ Un dato curioso a tener en cuenta es que, con la venia del ente regulador, la prestación del servicio de telefonía básica inalámbrica se ha venido prestando por las empresas mediante una adaptación y optimización en el uso de los recursos de “espectro y tecnología celular”, fundado en el principio de convergencia tecnológica.

Con el inicio de la competencia en los servicios básicos se dinamizó el mercado en forma general y se introdujeron nuevos planes y ofertas para los usuarios venezolanos:

- Apareció la modalidad de prepago en los servicios de telefonía fija;
- En el servicio local, se ofreció la tarifa plana y un plan de menor tarifa a mayor consumo;
- En larga distancia nacional las tarifas sufrieron una reducción en términos constantes de 46% en el periodo 2001-2002, y se introdujo también la tarifa plana.;
- En larga distancia internacional las reducciones en las tarifas fueron de 38% a 84%, en términos constantes.¹⁸⁰

No obstante los esfuerzos orientados a garantizar un verdadero ambiente competitivo en los nichos de la telefonía básica (local, LDN y LDI), lo cierto es que la empresa CANTV sigue teniendo una clara posición de dominio. Así, según algunas estimaciones, para el año 2002 el mercado de telefonía básica seguía encabezado por CANTV con casi el 90% del mismo, mientras que TELCEL tendría aproximadamente un 8,6% y el porcentaje restante se encontraba distribuido entre las operadoras rurales. Esta distribución ha permanecido prácticamente invariable en el 2003, tal como se demuestra en el gráfico 4.

174 Vid. Velázquez, Guacimara y Martín, Efrén. “Análisis Estadístico de la Apertura” Revista En Red. N° 10. Marzo 2002.

175 Idem

176 Idem

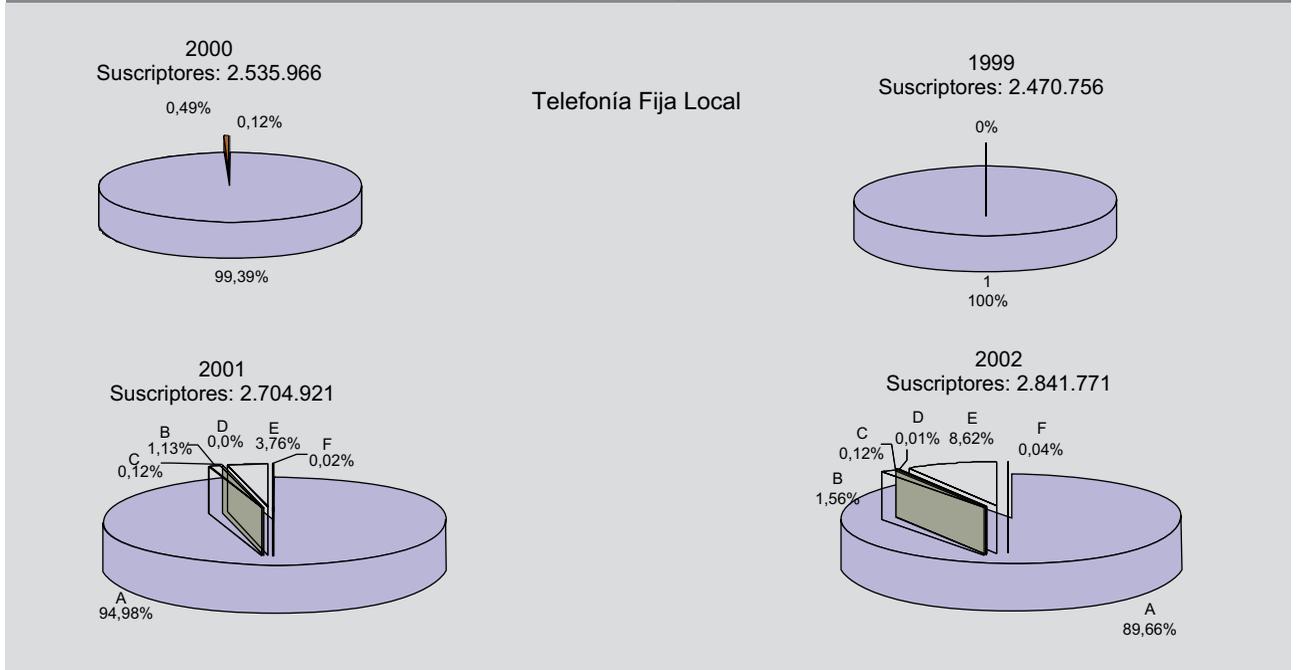
177 Idem

178 Vid. González Kimmel, Mónica. “Wireless Local Loop (WLL) una Oferta Pública exitosa e inédita”. Revista en Red N° 6. Marzo 2001.

179 Vid. CONATEL NOTICIAS. 28-11-2002 “A dos años del Proceso de Apertura, el mercado presenta significativos avances”.

180 Idem

Gráfico 4: Número de suscriptores y participación por empresa



Fuente: Conatel

Aporte al PIB.

Según datos oficiales, durante el primer trimestre del año 2002, el Sector de Telecomunicaciones presentó visibles elementos de crecimiento y desarrollo. De acuerdo a las cifras aportadas por el Banco Central de Venezuela (BCV) en dicho período el componente comunicaciones, de la actividad económica no petrolera, registró un incremento de 6,2 puntos, comparado con el mismo trimestre del año anterior, registrando la actividad económica con mayor crecimiento en el país.¹⁸¹

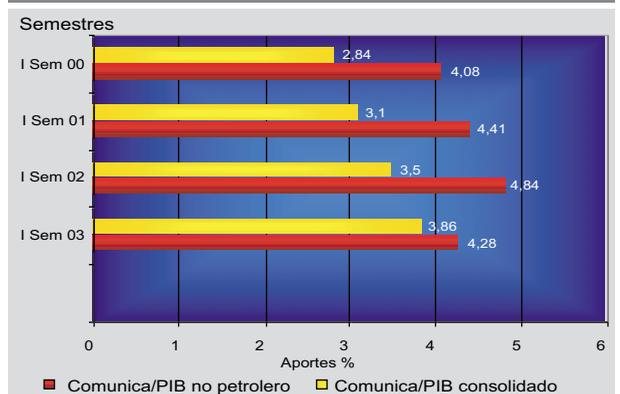
Asimismo, al analizar las cifras presentadas por el Banco Central de Venezuela (BCV) durante el Primer Semestre del año 2002, se puede constatar que el aporte de la actividad comunicaciones al Producto Interno Bruto (PIB) consolidado en el dicho período se situó en 3,5 %, lo que implica un incremento en la contribución de 12,82% con respecto al mismo período el año anterior.¹⁸²

Durante el año 2002 el aporte del Sector al PIB Consolidado una vez más estuvo por encima del 3%, ubicándose en 3.56% y el aporte al PIB No Petrolero fue de 4.9%.

Finalmente, la actividad comunicaciones en el país

registró para el tercer trimestre del 2003 un crecimiento del 2.3% con respecto al mismo período del 2002, resultado altamente significativo para el Sector. Efectivamente, el Producto Interno Bruto (PIB) de comunicaciones publicado por el Banco Central de Venezuela (BCV) registró crecimientos superiores al 1.8% a partir del segundo trimestre del año. El aporte del Sector al PIB Consolidado se ubicó en 3.86%. Igualmente, la economía en general evidencia esta tendencia donde se observa una recuperación gradual de las distintas actividades.¹⁸³

Gráfico 5: Aporte comunicaciones al PIB



Fuente: Banco Central de Venezuela

181 Vid. Franchi, Fabimar y Velázquez, Guacimara. "Resultados del Primer Trimestre de 2002". Revista en red 11, junio 2002.

182 Revista en red 13 dic 2002 aporte PIB I semestre 2002.

183 Vid. CONATEL. Noticias. 21/11/2003. Creció el Sector de las Telecomunicaciones en un 2,3% en el tercer trimestre de 2003.

Inversiones en el sector telecomunicaciones.

En el año 2002, las Telecomunicaciones registraron un comportamiento positivo en sus principales servicios, a pesar de la difícil situación económica, social y política que afrontó el país, y que incidieron en el resultado de los principales indicadores macroeconómicos. Es así, como las empresas operadoras mantuvieron la capacidad de cumplir con sus clientes y satisfacer la demanda de los servicios de comunicación, primordiales para el desarrollo de la Información y la Comunicación de Venezuela y el Mundo.¹⁸⁴

Los principales indicadores macroeconómicos evidencian la anterior afirmación, Comunicaciones mantuvo su comportamiento con variaciones entre 0.6% y 6.1% respecto al año anterior, lo que resultó al cierre del año en un 3.3% de aumento; mientras el Producto Interno Bruto (PIB) registró una caída del 8.9%, determinada por el descenso en la producción petrolera (-12.6%) y las actividades no petroleras de mayor aporte al PIB, como son: Manufactura (-11%), Comercio (-13.3%), Bienes y Inmuebles prestados a las Empresas (-2.9%) y Servicios del Gobierno General (-1.4%).¹⁸⁵

Ingresos operativos en el sector telecomunicaciones.

Los ingresos operativos del sector al I semestre 2002, según cifras de CONATEL, se ubicaron en 2.141 millones de dólares americanos¹⁸⁶ y las inversiones en 325 millones de dólares americanos, mientras que al final de dicho año, los ingresos operativos de las empresas del Sector alcanzaron los Bs. 3.867.372 millones y las inversiones privadas se colocaron en Bs. 940.579 millones, lo que equivalen expresados en moneda extranjera, a 3.405 y 782 millones de USD1, respectivamente.¹⁸⁷

De igual manera, según cifras de CONATEL, al cierre del tercer trimestre de 2003 los ingresos operativos de las

empresas del Sector alcanzan, 1.215.770 millones de bolívares y las inversiones privadas se colocaron en 63.003 millones de bolívares (USD 760 MM y USD 39 MM, respectivamente). Para el período enero-septiembre los ingresos se ubicaron en 3.440.204 millones de bolívares (USD 2.121 MM) y las inversiones en 196.681 millones de bolívares (USD 122 MM).¹⁸⁸

Telefonía Fija.

A tres años del comienzo del proceso de apertura es claro que la empresa CANTV mantiene una posición de dominio en el mercado fijo, alrededor de 90%. Al respecto es importante observar que existen otros actores emergentes en ese mercado como es el caso de Telcel, cuya mayor ventaja competitiva y comparativa para captar nuevos suscriptores viene dada por el uso de acceso inalámbrico; mientras que "Net Uno" y otras empresas aprovechan su condición de operadores de cable para ofrecer el servicio de telefonía haciendo uso de sus redes instaladas para llegar al suscriptor.

La telefonía fija en Venezuela viene marcada por una relativamente baja penetración y por la concentración.

Los resultados del primer trimestre de 2002, correspondientes al servicio de Telefonía Fija, reflejaron un incremento de 3,57 puntos en relación con el 2001, ubicándose la Teledensidad en 11,37%. Sin embargo, para el segundo trimestre del mismo año la teledensidad sufrió una pequeña contracción ubicándose en 11,34%.

Al final del año 2002 la tendencia se recuperó al haberse registrado un incremento suscriptores de telefonía, ubicándose en 2.841.771 (5.06% de crecimiento), como resultado del aumento en los clientes residenciales. De esta forma aunque se ha aplanado la curva de crecimiento experimentado desde 1999, el crecimiento en los dos últimos años ha sido positivo en cuanto al número de usuarios se refiere.

184 Velázquez, Guacimara. "Las Telecomunicaciones en Venezuela. Estadística 2002" Revista En Red N° 14. Marzo 2003.

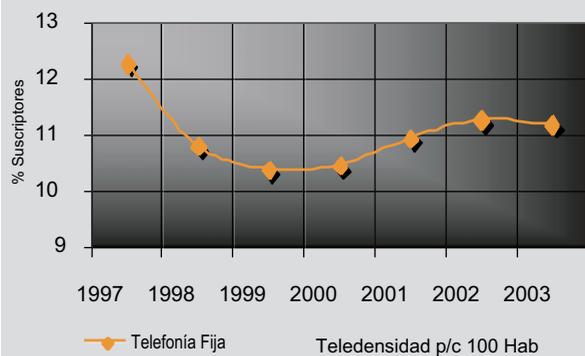
185 Velázquez, Guacimara. "Las Telecomunicaciones en Venezuela. Estadística 2002" Revista En Red N° 14. Marzo 2003.

186 Revista en red 13 dic 2002 aporte PIB I semestre 2002.

187 Velázquez, Guacimara. "Las Telecomunicaciones en Venezuela. Estadística 2002" Revista En Red N° 14. Marzo 2003.

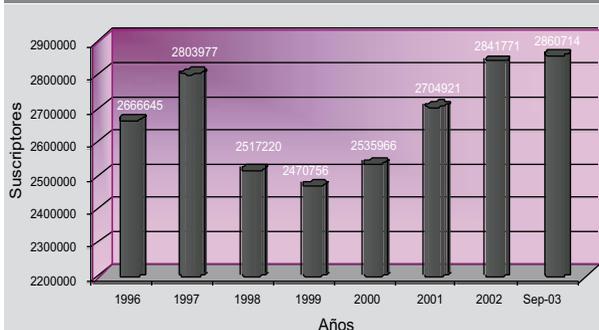
188 Vid. CONATEL. Noticias. 21/11/2003. Creció el Sector de las Telecomunicaciones en un 2,3% en el tercer trimestre de 2003.

Gráfico 6: Penetración telefonía Fija



Fuente: Conatel

Gráfico 7: Suscriptores telefonía Fija



Fuente: Conatel

Derivado de lo anterior, los indicadores de penetración para telefonía fija se ajustaron, situándose en 11.27% .¹⁸⁹

Finalmente, el número de suscriptores de telefonía fija se situó al cierre del tercer trimestre en 2.860.714, registrando una variación puntual positiva del 1.21% respecto al II trimestre del 2002.¹⁹⁰

Telefonía Móvil.

En la actualidad el mercado móvil en Venezuela está atendido por dos empresas que tienen concesiones Fija con cobertura nacional TELCEL (BELL SOUTH) y MOVILNET (Verizon) con aproximadamente diez años de presencia y competencia en dicho mercado, las cuales concentran aproximadamente el 83% de los usuarios móviles. El 17% restante tiene una distribución desigual entre las tres o "operadoras rurales" existentes, ya que la empresa

Digitel -ubicada en la región central del país- tiene un 15% aproximadamente y las empresas Infonet y Digicel un 1% cada una. Tal como se demuestra en el Gráfico 11.

Por otra parte cabe señalar que el índice de penetración de la telefonía móvil en Venezuela ha presentado un comportamiento interesante, toda vez que luego de un importante crecimiento en los años 1997 al 2001, sin embargo, la curva se ha aplanado en los últimos dos años rondando valores cercanos a un 26%.

Ante esta movilidad y dinámica del mercado, las empresas han reaccionado en los últimos meses con novedosos planes y promociones de servicio, ofreciendo alternativas atractivas a las diferentes segmentos del mismo.¹⁹¹ Cabe destacar que alrededor de un 90% de los usuarios móviles son "Prepago", mientras que el 10% restante es postpago.

Al primer trimestre de 2002 la Telefonía móvil celular registró 104.979 nuevos suscriptores, y la penetración móvil ascendió a 26,47%.

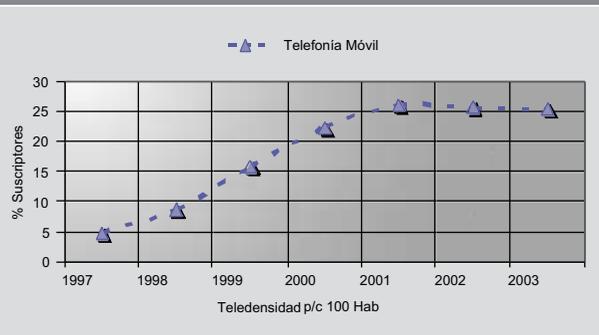
Para finales de 2002 la telefonía móvil no mostró mayores cambios en el número de suscriptores al registrar 6.463.561 clientes, un leve descenso del 0.14%, determinado por las reducciones del II y III trimestre (3.25% y 0.63%), y contrarrestado por el aumento del 2.22% del IV trimestre.¹⁹²

En el tercer trimestre de 2003 la telefonía móvil logró 164.897 nuevos suscriptores, elevando el total a 6.488.095 suscriptores, un aumento del 2.61% comparado con el II trimestre 2002. Estas cifras colocan el índice de penetración para telefonía móvil en 25.38% en telefonía móvil, tal como se demuestra en el GRAFICO 8.¹⁹³

Otro aspecto a destacar en cuanto al mercado móvil en Venezuela está constituido por las variaciones que se muestran los GRAFICOS 10 y 11, concernientes a la distribución porcentual del mercado entre los operadores móviles. Donde el operador Telcel pasó de tener un 51% del mercado en el año 2001 a un 44% a mediados del año 2003, porcentaje que se vio repartido.

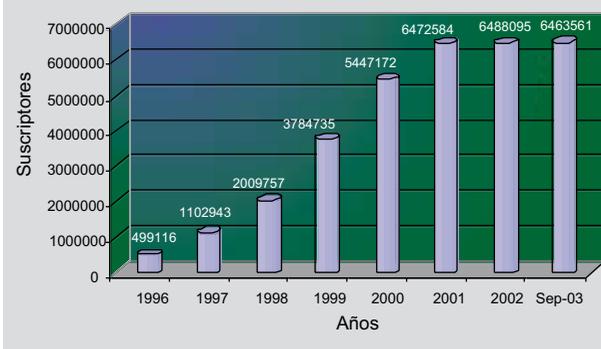
189 Velázquez, Guacimara. "Las Telecomunicaciones en Venezuela. Estadística 2002" Revista En Red N° 14. Marzo 2003.
190 Vid. CONATEL. Noticias. 21/11/2003. Creció el Sector de las Telecomunicaciones en un 2,3% en el tercer trimestre de 2003.
191 Revista en red 13 dic 2002 aporte PIB I semestre 2002.
192 Velázquez, Guacimara. "Las Telecomunicaciones en Venezuela. Estadística 2002" Revista En Red N° 14. Marzo 2003.
193 Vid. CONATEL. Noticias. 21/11/2003. Creció el Sector de las Telecomunicaciones en un 2,3% en el tercer trimestre de 2003.

Gráfico 8: Penetración Telefonía Movil



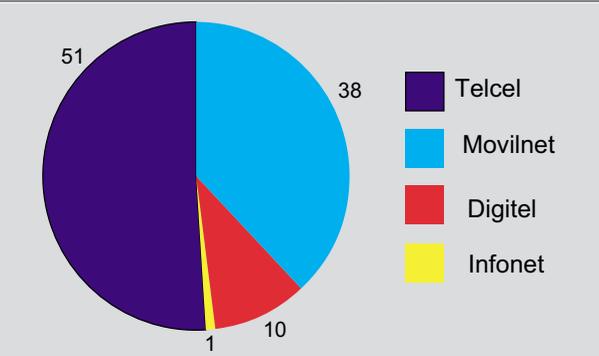
Fuente: Conatel

Gráfico 9: Suscriptores Telefonía Movil Celular



Fuente: Conatel

Gráfico 10: Participación mercado móvil aprox. (%) 2001



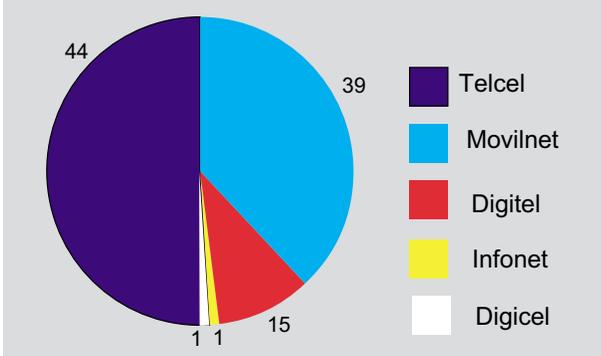
Fuente: AHCIET

Mensajería corta

El servicio de Mensajería Corta (Short Message Service, SMS), se ha hecho presente con mucha vitalidad en la realidad de los servicios de telecomunicaciones venezolanos. En tal sentido cabe señalar que es un nuevo servicio ofrecido por los operadores móviles, que se ha erigido como un mecanismo esencial de comunicación en el que la movilidad y la necesidad de información juegan un papel primordial.¹⁹⁴

Un aspecto que no puede obviarse es que la mensajería corta es un tema bastante novedoso a nivel regulatorio, en el cual CONATEL ha sido pionero en la regulación a nivel latinoamericano. En efecto, sobre este particular se ha señalado que los llamados “mensajes de texto” han revolucionado el mercado de las telecomunicaciones y

Gráfico 11: Participación mercado móvil aprox. (%) Julio 2003



Fuente: AHCIET

tal ha sido su aceptación entre los usuarios del mundo, y particularmente en Venezuela, que su tenencia y uso forma parte esencial en el manejo de cualquier terminal móvil. En este sentido se ha llegado a afirmar que “sería inconcebible en la actualidad desligar del servicio de telefonía móvil la mensajería corta de texto”, con lo cual se le atribuye una especie de co-sustancialidad con el servicio de telefonía móvil, propia de servicios y equipos terminales convergentes.

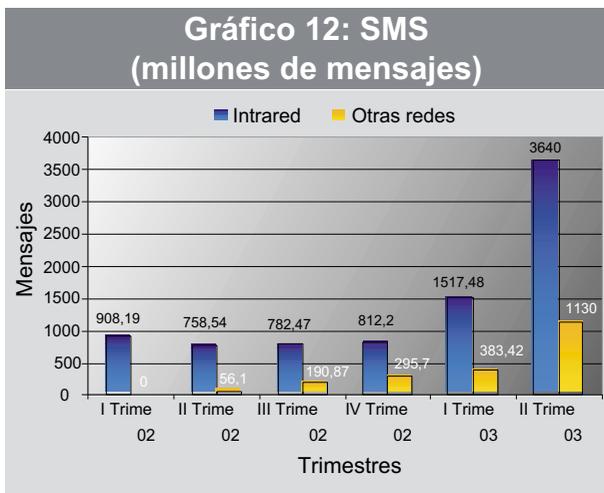
Precisado lo anterior cabe referir que en el año 2002 correspondió a CONATEL dictar la Orden de Interconexión entre las redes públicas de telecomunicaciones de los operadores Telecomunicaciones MOVILNET, C.A. y Corporación DIGITEL, C.A., para la prestación del servicio de mensajería corta, en la cual se fijaron las condiciones generales, técnicas y económicas de la

¹⁹⁴ Vid. Torres, Irene y Rodríguez, Ludmila. “Interconexión: Short Message Service (SMS) un nuevo reto”. Revista En Red. N° 11 junio 2002. Así, el SMS se ha caracterizado como un servicio que “consiste en la facultad, ofrecida por un operador de telefonía móvil a sus abonados, de enviar y recibir mensajes alfanuméricos desde y hacia equipos celulares”; “dichos mensajes también pueden venir de otros dispositivos o redes como: pc, websites, unidades interactivas, etc; En analogía con el uso del email a nivel mundial, este servicio podría entenderse como el uso de los dispositivos móviles para intercambiar mensajes cortos de texto entre usuarios de distintos operadores, no solo a nivel local sino a nivel internacional.

misma.¹⁹⁵ En efecto, no obstante que CONATEL había intervenido para ordenar la interconexión entre ambos operadores, surgió entre éstos una controversia en relación con el mismo que implicó la necesidad de una nueva intervención del ente regulador, esta vez, para resolver la controversia en ejercicio de la competencia que a tal efecto le otorga la LOTEL y el Reglamento de Interconexión.

Habida cuenta las ampliaciones y adecuaciones técnicas que se debían realizar para que se pudiese cursar tráfico de mensajería corta entre las redes de ambos operadores en condiciones óptimas de calidad, CONATEL estableció en su decisión un lapso de setenta y cinco (75) continuos para que las partes hicieran efectiva la interconexión, contados a partir de la notificación de la referida Orden a las partes y bajo el esquema de “Bill and Keep” de manera transitoria.¹⁹⁶

En el gráfico 12 puede apreciarse la evolución del comportamiento del servicio SMS.



Fuente: Conatel

Así cabe señalar que durante el año 2002 el uso de la mensajería corta se incrementó notablemente, pasando de 908 millones de mensajes en el I trimestre del año a

1.108 millones en el IV trimestre, es decir, un 21.99% de crecimiento. Para el cierre del 2002 esta estadística cerró en 3.804 millones de mensajes, que incluye los enviados hacia teléfonos de la misma red o de otras redes.¹⁹⁷

En cuanto al tráfico correspondiente al servicio SMS hacia otras redes, es decir, interconectadas se puede apreciar que el mismo se inició en el mercado a comienzos del año 2002, cerrando ese año alrededor de los 543 millones de mensajes (14.3%) equivalente al 49% del total.¹⁹⁸ Para el tercer trimestre de 2003 el uso de la mensajería corta en el servicio móvil se incrementó, pasando de 2.696 millones de mensajes entre los meses de enero y septiembre del año 2002 a 4.770 millones para este mismo período en el 2003, es decir, un 77% de crecimiento, explicado por la oferta en el mercado de atractivos paquetes de SMS. Del total de mensajes de texto, 3.640 corresponden al tráfico en la misma red y 1.130 al tráfico dirigido hacia otras redes.¹⁹⁹

CENTROS DE ACCESO.

En los últimos dos años se ha podido observar un importante crecimiento en el número de los “centros de comunicaciones” bajo la figura de la franquicia, así como de cibercafés y centros de navegación. Así, para el primer semestre de 2002, el número de centros de acceso de comunicaciones, incluyendo cibercafés y centros de navegación, continuaron creciendo en forma importante, ubicándose para Junio de 2002 en 862 con un incremento de 20% para el semestre con respecto al cierre del año 2001.²⁰⁰

Para el tercer Trimestre del año 2003, el comportamiento siguió siendo positivo para estos centros de acceso, los cuales llegaron a 1.083, representando un incremento del 17% con respecto a septiembre del 2002.

¹⁹⁵ Vid. Torres, Irene y Rodríguez, Ludmila. “Interconexión: Short Message Service (SMS) un nuevo reto”. Revista En Red. N° 11 junio 2002. Así, el SMS se ha caracterizado como un servicio que “consiste en la facultad, ofrecida por un operador de telefonía móvil a sus abonados, de enviar y recibir mensajes alfanuméricos desde y hacia equipos celulares”; “dichos mensajes también pueden venir de otros dispositivos o redes como: pc, websites, unidades interactivas, etc; En analogía con el uso del email a nivel mundial, este servicio podría entenderse como el uso de los dispositivos móviles para intercambiar mensajes cortos de texto entre usuarios de distintos operadores, no solo a nivel local sino a nivel internacional.

¹⁹⁶ Idem. Esta modalidad se estableció de manera transitoria en base a la referencias internacionales existentes.

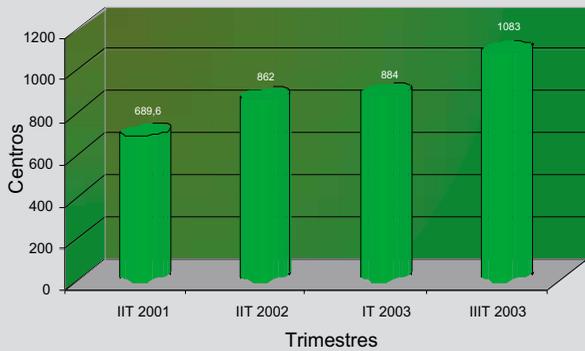
¹⁹⁷ Velázquez, Guacimara. “Las Telecomunicaciones en Venezuela. Estadística 2002” Revista En Red N° 14. Marzo 2003.

¹⁹⁸ Idem.

¹⁹⁹ Vid. CONATEL. Noticias. 21/11/2003. Creció el Sector de las Telecomunicaciones en un 2,3% en el tercer trimestre de 2003.

²⁰⁰ Revista en Red 13 dic 2002 aporte PIB I semestre 2002.

**Gráfico 13:
Centros de acceso a Internet**



Fuente: Conatel

INTERNET

A pesar que el promedio de edad de la población está cercano a 20 años, según datos de CAVEC el uso de internet en Venezuela se concentra en usuarios de 18 a 34 años (Cuadro 14). Igualmente, aunque de las personas que acceden a internet la mayoría son hombres, es importante observar que tan sólo lo es en un diez por ciento (10%) más que las mujeres (Cuadro 15).

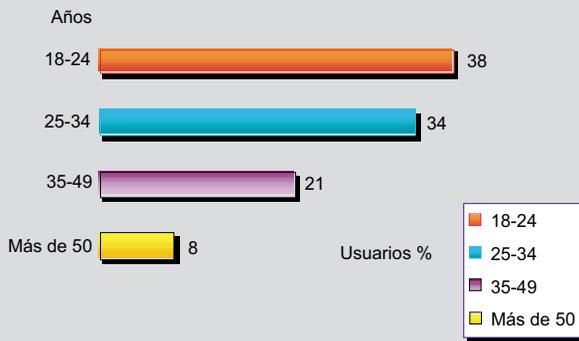
Por otra parte, la evolución de las cuentas de Internet ha venido creciendo en forma constante desde su aparición, aunque con distinta intensidad. Así, para el primer Trimestre del año 2002 los suscriptores de Internet habían aumentado en 2.22% respecto al año 2001, en el que se había determinado la existencia de 339.868 suscriptores. Por lo que respecta a la cantidad de usuarios, la misma se estimaba en 1.292.981 usuarios, aproximadamente.

Para el segundo trimestre de 2002 los suscriptores de Internet ascendieron a 346.752 estimándose un número de usuarios de 1.311.262.²⁰¹, mientras que las cuentas suscritas de Internet alcanzaron las 337.012 (incremento de 10.58%).²⁰²

La evolución en el uso de los “cibercafés” durante los años 2000-2003 puede apreciarse en el GRÁFICO 17, donde puede observarse un crecimiento sostenido en

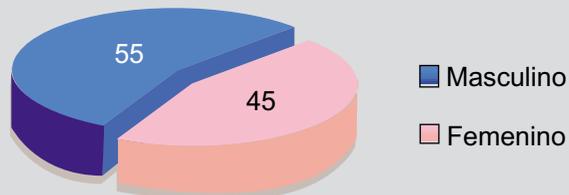
dicho período. Igualmente, del Gráfico 18 podrá observarse que el crecimiento de usuarios conectados a internet desde infocentros ha venido aumentando desde su implantación en junio de 2000,

**Gráfico 14:
Edad Usuarios de Internet**



Fuente: CAVECOM (www.cavecom.com)

**Gráfico 15:
Acceso a Internet por Sexo (%)**



Fuente: CAVECOM (www.cavecom.com)

**Gráfico 17:
Evolución uso Cibercafés (2000-2003)**

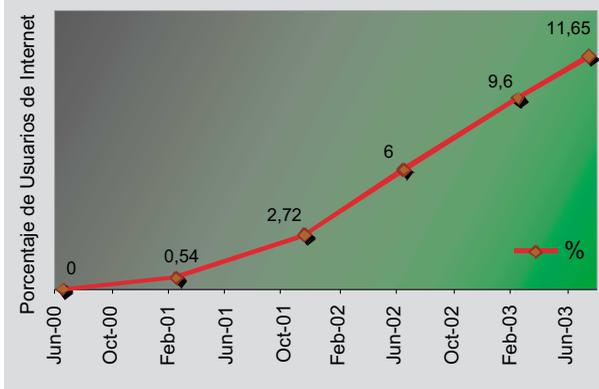


Fuente: CAVECOM (www.cavecom.com)

201 Revista en red 13 dic 2002 aporte PIB I semestre 2002.

202 Velázquez, Guacimara. “Las Telecomunicaciones en Venezuela. Estadística 2002” Revista En Red N° 14. Marzo 2003.

Gráfico 18: Evolución Usuarios Internet, conectados por Infocentros

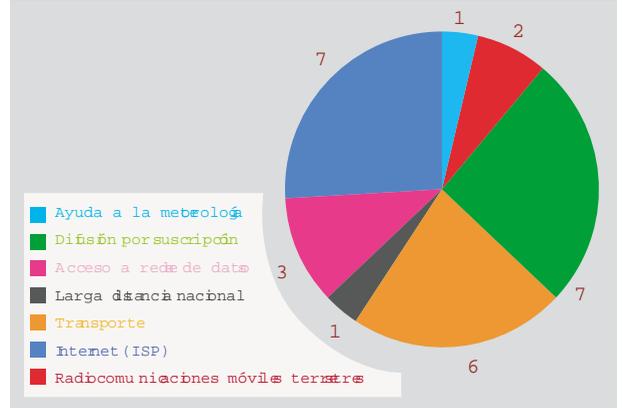


Fuente: CAVECOM (www.cavecom.com)

OTROS DATOS

Durante el año 2002 CONATEL otorgó, 55 nuevos atributos de las Habilitaciones Administrativas Generales asociados a 44 diferentes empresas ya establecidas o por establecerse, discriminados en: 1 de Telefonía fija, 3 de Larga distancia Nacional, 4 de Larga Distancia Internacional, 10 de Transporte, 4 de Internet, 17 de Radiocomunicaciones Móviles Terrestre, 15 de Difusión por Suscripción y 1 de Radiocomunicaciones aeronáuticas.

Gráfico 18: Atributos otorgados en 2003



Fuente: Conatel

Hasta el tercer trimestre de 2003, CONATEL ha aprobado 27 solicitudes para nuevas Habilitaciones Administrativas Generales o incorporación de atributos, asociados a 20 diferentes empresas ya establecidas o por establecerse, discriminados en: 6 transporte, 7 Internet, 3 Acceso a redes de datos, 2 radiocomunicaciones móviles terrestres, 1 radiodeterminación, 1 ayuda a la meteorología y 7 difusión por suscripción.²⁰³

203 Vid. CONATEL. Noticias. 21/11/2003. Creció el Sector de las Telecomunicaciones en un 2,3% en el tercer trimestre de 2003.

CONCLUSIONES

La Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2000 (LOTEL) constituye un marco normativo que ha puesto a Venezuela entre de las regulaciones más adelantadas a nivel mundial, que se ocupa de dar respuesta a los principales temas de regulación en el mundo actual (derechos y deberes de los usuarios, interconexión, numeración, tarifas, promoción de la competencia, control y administración del espectro, subastas, participación ciudadana, etc.).

Son múltiples, amplias e importantes las transformaciones institucionales habidas en el sector público venezolano con posterioridad a la entrada en vigencia de la LOTEL. En ese contexto, el marco regulatorio existente permite esquemas de coordinación y cooperación entre los diversos órganos y entes públicos encargados de las políticas regulatorias de telecomunicaciones y su ejecución. De allí que el ejercicio de las mismas reclama de dicho ente una visión responsable, coherente y de contexto, capaz de generar o articular las condiciones que tiendan a “procurar condiciones de competencia entre los operadores de servicios”, a través de instrumentos o vías con suficiente cobertura legal y que, en definitiva, redunden en la existencia de un mercado que satisfaga las necesidades de telecomunicaciones de los ciudadanos.

Si bien es cierto que existen importantes manifestaciones organizacionales tanto del sector público como del sector empresarial relacionadas con sus fines respectivos, sin embargo, por lo que atañe a la defensa de los derechos de los usuarios no existe actualmente en el país una organización privada especializada, de suficiente peso específico, que represente los derechos de los usuarios. La creación y fortalecimiento de las organizaciones de usuarios (ONG's) en Venezuela es una materia pendiente de desarrollo e implementación en el terreno práctico.

La actividad económica que podría desarrollar un operador público, salvo que existiese una previsión legal en contrario, está inserta en el régimen general de telecomunicaciones aplicable a los operadores privados, es decir, tendría que actuar en el mercado como un operador más, como un competidor más. Lo cual implica ideas claras en cuanto a las cosas que se pueden y las que no se pueden hacer con los ingentes recursos del Estado y que pueden afectar el mercado.

La LOTEL cambia la naturaleza jurídica que hasta ese momento tenía CONATEL, transformándola en “Instituto Autónomo”, figura organizativa que la ha dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, con autonomía técnica, financiera, organizativa y administrativa de conformidad con la LOTEL y demás disposiciones aplicables, adscrito al Ministerio de Infraestructura a los efectos del control de tutela administrativa. CONATEL se erige como el órgano técnico y especializado que ejerce el rol de “regulador” del sector de las telecomunicaciones con un amplio listado de competencias.

CONATEL ha experimentado un conjunto de cambios internos tendentes a la creación de una organización que se adecue a las nuevas exigencias y que permita regular de manera óptima los servicios de telecomunicaciones con el propósito de facilitar la competitividad entre las empresas del sector.

La LOTEL apostó desde el punto de vista regulatorio por una consolidación efectiva de PROCOMPETENCIA en el ámbito de las telecomunicaciones, estableciendo a tales efectos un intrincado sistema de relaciones entre ese órgano y CONATEL, fundados en la colaboración. En Venezuela, la “colaboración” o “cooperación” entre órganos y entes de la administración pública es un principio de funcionamiento de la Administración Pública, de raigambre constitucional y de desarrollo legal.

Las regulaciones contenidas en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y su coexistencia con la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, ha supuesto el establecimiento de un novedoso e intrincado sistema de relaciones entre la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) y la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (PROCOMPETENCIA), que apenas se ha empezado a explorar en cuanto a sus potencialidades y eficacia para contribuir en forma real al objetivo de “procurar condiciones de competencia” en el sector de telecomunicaciones en Venezuela.

La LOTEL establece como principio la libertad de los operadores de telecomunicaciones para establecer los precios de sus servicios, con la salvedad de los servicios que se presten en función de una obligación de Servicio Universal. Cuando exista posición de dominio CONATEL podrá determinar las tarifas mínimas y máximas a las que quedarán sometidas las empresas que se encuentren en dicha situación (posición de dominio).

El Estado venezolano, a través de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), tiene el deber legal de garantizar la prestación del “Servicio Universal”, entendido como el conjunto definido de telecomunicaciones que los operadores están obligados a prestar a los usuarios para brindarles estándares mínimos de penetración, acceso, calidad y asequibilidad económica con independencia de la localización geográfica. Su finalidad, es la satisfacción del propósito de integración nacional, la maximización del acceso a la información, del desarrollo educativo y del servicio a la salud, así como la reducción de las desigualdades de acceso a los servicios de telecomunicaciones por la población.

EL Proyecto de Puntos de Acceso, asumido bajo la fórmula de “Franquicia Social”, se perfila como una experiencia provechosa en aras de la democratización en la prestación de los servicios básicos de telecomunicaciones y de información, a fin de promover la inserción de los individuos y sus comunidades en la sociedad de la información y el conocimiento. El rol del Fondo de Servicio

Universal en este sentido, será el de subsidiar total o parcialmente los costos vinculados a la planificación, instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura necesarias para la prestación de servicios de los Puntos de Acceso establecidos en el Primer Proyecto de Obligación de Servicio Universal, en los términos y proporciones que a tales efectos establezca la Comisión Nacional de Telecomunicaciones en el respectivo Pliego de Condiciones.

La consulta pública ha servido de catalizador de amplios procesos de participación, reflexión y discusión activa de los temas regulatorios, erigiéndose a su vez en una experiencia provechosa de interacción entre los planes y políticas del regulador y las experiencias y expectativas de los operadores privados y de los usuarios.

Resulta imperioso para el país que el apoyo a los planes y proyectos para el desarrollo de las infraestructura y equipamiento asociados al uso de Internet y tecnologías de Información en general, vaya acompañado de manera inseparable del entrenamiento adecuado y la vinculación necesaria con las potencialidades no sólo como un receptor de información sino como un generador de la misma (apropiación social de la herramienta).

Finalmente, no puede dejar de observarse que lamentablemente el proceso de “Apertura de la Telefonía Básica” en Venezuela no ha tenido en la práctica el impacto proyectado y esperado inicialmente tanto por el sector público como por el privado, habida cuenta las dificultades que han tenido los operadores entrantes para lograr captar en la práctica parte del mercado, lo cual ha conducido a la consolidación o incremento del poder de mercado operador establecido en la mayoría de los segmentos. En tal sentido, a poco más de tres años del proceso de apertura, parece evidente la necesidad de que se produzca una revisión concienzuda y concertada de los esquemas regulatorios empleados hasta ahora en el país, que permita paliar dicha situación, ajustándolos o reorientarlos para potenciar el relanzamiento efectivo del sector de telecomunicaciones en el país.

Descargo de Responsabilidades

La CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO ("Corporación") ha publicado este documento ("Documento") con fines exclusivamente informativos sobre el desarrollo y las actividades de la Corporación y/o sobre temas relacionados al ámbito de Infraestructura.

Por lo tanto, los usuarios no pueden transferir, copiar, imprimir y en general hacer uso de la información, salvo que dicho uso sea sin fines comerciales.

Adicionalmente, este Documento puede incluir trabajos y documentos elaborados por terceros, los cuales pudieran haber sido realizados por consultores ajenos o no a la Corporación.

La presentación de todo este material se efectúa con fines exclusivamente informativos y la Corporación, de ninguna manera, se hace solidaria con sus contenidos o con las implicaciones que de los mismos se pueda realizar.

La Corporación no asume responsabilidad alguna por la información contenida en dichos trabajos y documentos.

Este Documento puede incluir direcciones a sitios web de terceros.

Las direcciones enunciadas no están bajo el control de la Corporación, quien no es responsable de sus contenidos.

La Corporación provee estos enlaces como un servicio a los usuarios del Documento y sus inclusiones no implican el respaldo o la aprobación de los materiales u opiniones publicadas en los mismos.

Por consiguiente, el uso del contenido de este Documento es sólo al riesgo del usuario.

La Corporación no garantiza ni puede ser tenida como responsable por el contenido, la exactitud o la integridad del material que aparece en este Documento y, por lo tanto, sus contenidos no comprometen a la Corporación.

Adicionalmente, bajo ninguna circunstancia la Corporación podrá ser tenida como responsable por pérdidas, daños, compromisos o gastos incurridos o asumidos como resultado del uso del contenido de este Documento.

Nada en este Documento puede o debe interpretarse como una renuncia a las inmunidades, exenciones y privilegios otorgados a la Corporación por su Convenio Constitutivo o por los acuerdos celebrados o que se celebren entre la Corporación y sus países accionistas.

Corporación Andina de Fomento

Sede: Av. Luis Roche, Torre CAF, Altamira.

Apdo. Postal: Altamira 69011.

Caracas, Venezuela.

Vicepresidente de Infraestructura

Antonio Juan Sosa

asosa@caf.com

Director de Análisis y Programación

Sectorial

Rolando Terrazas Salinas

rterrazas@caf.com

Ejecutivo Principal

Alberto Levy Ferré

alevy@caf.com

Consultor

Armando Giraud Torres

agiraud@caf.com