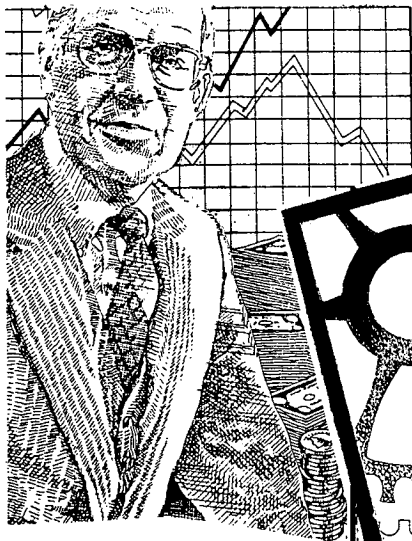


## RESUMEN

De forma resumida, este trabajo aborda críticamente el Proyecto de Ley de Telecomunicaciones, propuesto por Conatel, en el cual se evidencian serias carencias que, de aprobarse, imposibilitarían el manejo de este estratégico sector por parte de las autoridades. Además de estar alejado de una real política nacional de telecomunicaciones, el Proyecto Conatel se ha olvidado de los usuarios.

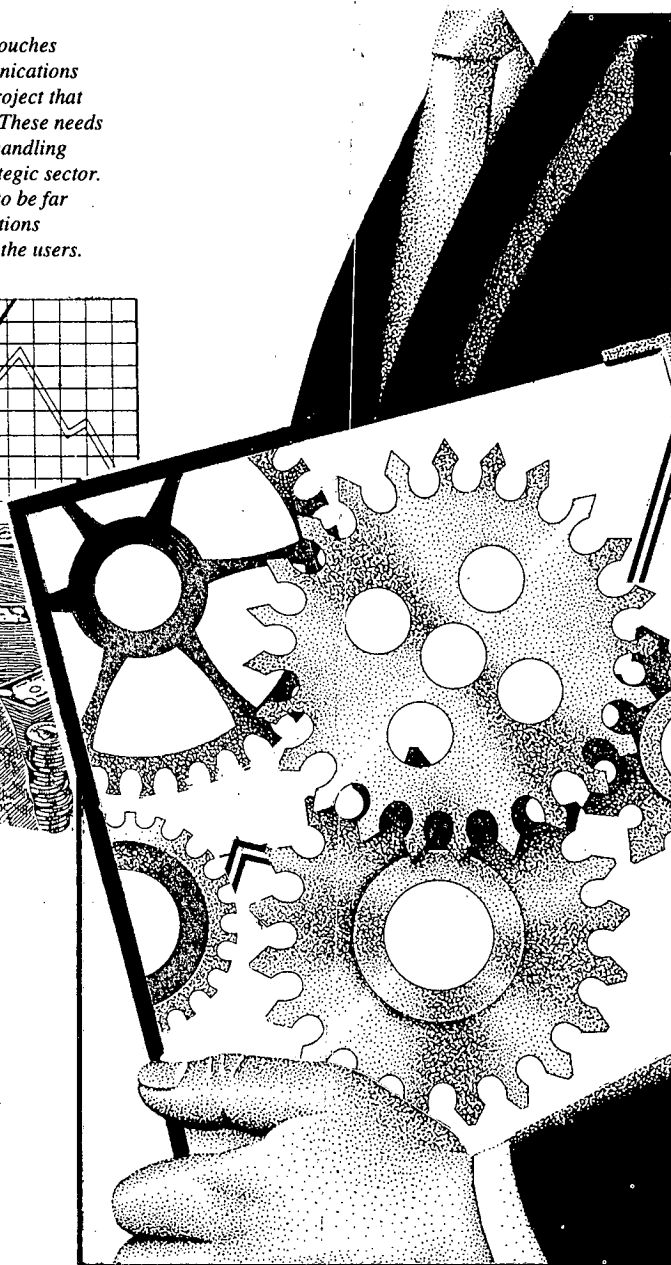
## ABSTRACT

In a short resume, the author touches the Project of The Telecommunications Law in a very critical form, project that proves to have serious needs. These needs would render impossible the handling by the government of this strategic sector. The Conatel Project, besides to be far away any real telecommunications national policy, has forgotten the users.



# Ley de telecomunicaciones (La propuesta de Conatel)

Gustavo Hernández Díaz



## INTRODUCCIÓN

Actualmente, se discute en la Comisión de Medios del Congreso Nacional de Venezuela la propuesta Ley de Telecomunicaciones presentada por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), organismo adscrito al Ministerio de Transporte y Comunicaciones desde 1991, año de su creación. Nuestro propósito no es otro que el de interrogar dicha propuesta desde el enfoque de la sociopolítica de la comunicación, con miras a detectar sus posibles impactos en los servicios convencionales de radiotelevisión (públicos y privados), así como en los usuarios de dichos servicios, eslabón siempre olvidado de la cadena comunicacional. Así las cosas, nos permitimos adelantar las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el rol del Estado en el marco de esta Ley? ¿Se contempla equidad y justicia en la distribución de las frecuencias a fin de ir desterrando de una vez por todas la concentración gubernamental y el oligopolio corporativo? ¿Cómo se dibuja el futuro del usuario desde esta plataforma jurídica?

## I.- DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA LEY-CONATEL

Abarca cinco grandes partes denominadas Títulos y 78 artículos organizados en torno a una serie de Capítulos. El Título I refiere a los "Principios Fundamentales" de la

Ley y está dividido en 4 capítulos. El *Capítulo I* da cuenta de las Disposiciones Generales; el *Capítulo II*, de los Derechos y Deberes del Estado; el *Capítulo III*, de los Derechos y Deberes de los Prestadores y de los Usuarios; y el *Capítulo IV*, De las Concesiones.

Destaca en este grupo de articulados la exclusividad del Estado en cuanto al otorgamiento de concesiones, regulación y control en el campo de las telecomunicaciones, siguiendo de esta forma lo establecido en el Ordinal Vigésimo Segundo del Artículo 136 de nuestra Constitución Nacional; y también el poder que se le otorga al Ejecutivo Nacional para que, a través del Instituto Autónomo Nacional de Telecomunicaciones (INATEL), administre el espectro radioeléctrico.

El **Título II**, "De los Órganos de la Administración Pública", está integrado por 2 capítulos. El primero establece que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones es la máxima autoridad pública en materia de las telecomunicaciones y que esa autoridad se ejercerá a través del Instituto Autónomo Nacional de Telecomunicaciones (INATEL); en tanto que el segundo tiene que ver con la creación y las funciones del INATEL. Entre sus funciones: "Proyectar los planes y políticas de telecomunicaciones, sometidos a la aprobación del Ejecutivo Nacional; velar por la inviolabilidad de las comunicaciones y por la protección de los derechos de los usuarios..." (Artículos N° 2 y N° 5). El Artículo N° 34 establece la creación de un Consejo Directivo del INATEL, constituido por 7 miembros. No obstante, no se especifica quiénes son estos miembros, a qué organismos o instituciones pertenecen. Lo mismo ocurre cuando se dejan de señalar las instituciones que deben designar los representantes principales y suplentes para dicho Consejo.

El **Título III** "De los Servicios" está conformado por tres capítulos. El primero expone "Las diferentes clases de servicios, prestación, instalación y explotación" de las telecomunicaciones; el segundo desarrolla todo lo concerniente a las tarifas de los servicios radioeléctricos, mientras que el tercero trata sobre las contribuciones para quienes exploten los servicios comerciales de teleco-

municaciones, estableciéndose un 5 por ciento de los ingresos brutos por concepto de contribución en su respectivo ejercicio fiscal.

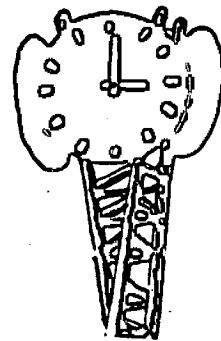
El **Título IV** "De las Sanciones y Procedimientos para su Aplicación" se halla vertebrado por dos capítulos. El primero concierne a las sanciones administrativas y penales y el segundo a la aplicación y revisión de las sanciones penales. Dichas sanciones van desde multas "de mil a cinco mil novecientos noventa y nueve unidades tributarias, de cinco mil a diez mil novecientos noventa y nueve unidades tributarias y de diez mil a veinte mil unidades tributarias", pasando por la revocatoria del título de concesión hasta las sanciones penales en el caso de que se transgreda el Código penal y el Código de Enjuiciamiento Criminal.

Finalmente, el **Título V** "Disposiciones transitorias finales" pone de relieve que al entrar en vigencia la Ley de Telecomunicaciones "quedarán derogados la Ley de Telecomunicaciones del 29 de julio de 1940; los decretos números 481 y 541 dictados por la Junta de Gobierno los días 18 de Diciembre de 1958 y 16 de Enero de 1959, respectivamente; la Ley que regula la reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones... el decreto número 1.826 del 5 de Septiembre de 1991, mediante el cual se creó el servicio autónomo Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel)..." (Artículo N° 78).

## II.- EL ROL DEL EJECUTIVO NACIONAL: ¿PARA QUÉ REGULAR?

La Ley-Conatel legitima una vez más el ya tradicional círculo vicioso de las denominadas *políticas implícitas de comunicaciones* toda vez que el Estado deja en bandeja de plata a los gobiernos de turno (entiéndase con ello a aquel sector comprendido por el Presidente de la República y su Gabinete y por los grupos económicos y políticos) las tomas de decisiones en materia de radiotelevisión. Para muestra un botón. El *Capítulo II, Artículos N° 7 y N° 8* sobre los Derechos y Deberes del Estado reza lo siguiente:

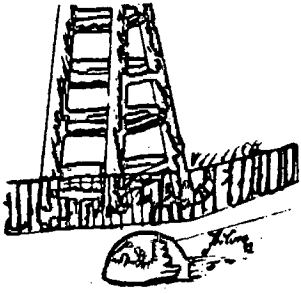
"El Ejecutivo Nacional por órgano del Instituto Autónomo Nacional de las Telecomunicaciones, creado conforme al artículo 32 de esta



ley administrará el espectro radioeléctrico...y ejercerá las funciones de regulación y de control que esta ley sus reglamentos le atribuyen en relación con todos los servicios y sistemas de telecomunicaciones...(El Ejecutivo Nacional) establecerá los procedimientos que habrán de observarse para el otorgamiento y revisión de las frecuencias...de acuerdo con normas claras que garanticen la justicia y la transparencia de dichos procesos..."<sup>1</sup>

De acuerdo con lo anterior, las *políticas implícitas* de comunicación representan un doble juego. Por una parte, pretenden hacernos creer que el Estado está asumiendo la administración de las frecuencias radioeléctricas con un sentido de equidad, igualdad y pluralismo democrático y que, además, controla y regula dichas frecuencias en aras del reforzamiento de los valores culturales nacionales y foráneos. Nada de eso. Sólo basta con revisar las últimas estadísticas sobre la situación de la radiotelevisión en Venezuela para corroborar que ese espíritu de equidad en cuanto a la distribución de las frecuencias nunca ha existido, observándose en este sentido una franca y abismal desproporción entre el régimen de tenencia del sector público y privado de la radiodifusión. Hoy día el desequilibrio es tan patente que impera la racionalidad privada sobre la pública en una relación de 1.000 a 1.

Este escenario se irá agudizando hasta el extremo de que, para el año 2.000 (ya en puerta), el sector gubernamental seguirá conservando sus dos canales de televisión (VTV-Canal 8 y la Televisora Nacional-Canal 5), y una emisora de radio (Radio Nacional), mientras que los concesionarios privados monopolizarán, para aquel entonces, el espectro radioeléctrico cuando tengan en su haber más de 400 emisoras de



radio entre AM y FM, mientras que, por otro lado, estarán operando 58 emisoras de televisión en VHF y 31 en UHF.

Lo verdaderamente explícito de las llamadas *políticas implícitas de comunicación* estriba en el hecho de que la caterva de decretos y resoluciones en materia de radiodifusión, paradójicamente, han sido promulgadas para transgredirlas, habida cuenta de que hoy día los concesionarios privados de la televisión cancelan una insignificante multa al MTC que hace algunos años oscilaba entre los 500 y 5.000 bolívares por el aluvión de infracciones en las que incurren al difundir mensajes contentivos de excesiva violencia, sexualidad y amarillismo informativo. ¿Pero qué representa esta ridícula multa si estos concesionarios perciben millardos por concepto de publicidad? Y supongamos que la multa por la infracción del decreto 2.625 que atañe a la programación televisiva haya aumentado, de seguro, no llega alcanzar una suma que mueva el piso financiero de las emisoras. De allí que hoy más que nunca cobra vigencia las palabras de Capriles (1976:136) sobre *las estrategias no confesas del sector estatal*:

“Al hablar de política estatal es evidente que hacemos referencia a una *política implícita*, ya que ningún gobierno ha enunciado políticas totales ni parciales en materia de comunicación colectiva... Más interesante aún es constatar que todos aquellos elementos que podrían considerarse como explícitos enunciadores de una aparente política parcial, como son los textos legales actualmente vigentes, no tienen en la práctica ninguna aplicación, *con la paradoja consecuente de que el sistema de difusión funciona sobre la base de una normativa propia, dictado por los jerarcas del sector privado*

*al margen de leyes y reglamentos, por no decir de todo el control estatal...”*<sup>2</sup>

La paradoja en las postrimerías del siglo XX, continúa vigente. Por un lado, el país cuenta con una Ley de Telecomunicaciones de 1940 y de un Reglamento de Radiodifusión de 1941, y con los decretos vigentes, el 2.625 que regula el horario y contenido de la programación televisiva y el 2.771 que controla la programación de la radiodifusión sonora. Como si esto no fuese suficiente, el sector corporativo televisivo ha creado su propio código de ética que, aquí va la segunda paradoja, ellos mismos incumplen, del mismo modo que lo han hecho históricamente con los decretos y resoluciones provenientes del MTC.

Basta con encender el aparato de televisión para salpicarnos de sangre y de las esquirlas de alguna explosión producida por los Rambos de la pantalla. Así las cosas, los artículos 7 y 8 en los cuales hemos centrado nuestra atención son de especial relevancia debido a que *confieren al Ejecutivo Nacional el poder para decidir en materia de telecomunicaciones*, lo cual significa que los gobiernos de turno tendrán la posibilidad de “administrar” y/o negociar con los grupos económicos las frecuencias radioeléctricas. En otras palabras, el Estado depende políticamente de los medios masivos de comunicación y éstos dependen económicamente de aquél. No en balde hemos asistido al otorgamiento de concesiones de emisoras en FM “a dedo”. Tal como lo señalé en otro lugar, en el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989) y en el primer año de gobierno de Carlos Andrés Pérez (1990) se asignaron en forma estratégica un total de 56 concesiones para la explotación de emisoras de radiodifusión sonora en FM, todo ello con el fin de ganar espacio en los medios de comunicación y asegurar de esta forma la continuidad del gobierno de turno. Esta misma rutina se ha repetido con la eclosión de las emisoras de televisión en VHF, UHF y Cable.

### III.- INATEL O CONATEL: MÁS DE LO MISMO

De acuerdo con la Ley-Conatel, consideramos que el Instituto Nacional de las Telecomunicaciones

(INATEL) es una prolongación del Ejecutivo Nacional y que por lo tanto será portavoz de los partidos políticos en el ejercicio de gobierno, al igual que lo es hoy Conatel.

La función de INATEL queda evidenciada y oficializada en el *Artículo N° 33*: “El Instituto Nacional de las Telecomunicaciones será *órgano del Ejecutivo Nacional* en todo lo relativo a los servicios y sistemas de telecomunicaciones regulados por esta Ley, y al efecto le corresponde las siguientes funciones...”<sup>3</sup>

De manera que, en estas condiciones, es imposible concebir la erradicación de los monopolios y oligopolios de carácter corporativo y estatal. Por otra parte, se hará más remota la posibilidad de desgubernamentalizar los servicios estatales de radiotelevisión, así como la democratización de las concesiones de las frecuencias radioeléctricas, la cual sólo será posible cuando el Estado administre dichas frecuencias en consonancia a las normativas que han sido sancionadas por el Poder Legislativo (y no por el Ejecutivo), que sería el órgano competente encargado de diseñar y poner en ejecución las leyes en materia de comunicación.

Cuando revisamos las funciones que le competen al INATEL constatamos que su Consejo Directivo no se caracteriza precisamente por ser plural y democrático, esto es, con una amplia participación de los sectores más heterogéneos de la sociedad civil. Más bien el Consejo queda restringido a siete miembros y se omite los miembros que integrarán el Consejo Consultivo. El *Artículo N° 34* de dicha Ley pone en evidencia dicha situación: “El Instituto Autónomo Nacional de las Telecomunicaciones será administrado por un Consejo Consultivo compuesto por siete (07) miembros principales y respectivos suplentes *designados así (...)*”.

Observamos, en este sentido, que no hay transparencia en el diseño del Consejo Consultivo ni mucho menos claridad, cuando reparamos que en el *Inciso N° 2 del Artículo N° 33*, el cual estima necesario políticas de comunicación para el país. El artículo en cuestión prevé: “Proyectar los planes y políticas nacionales de telecomunicaciones, someterlos a la aprobación del Ejecutivo Nacional,

por órgano del Ministerio de adscripción, y ejecutar dichos planes y políticas, una vez aprobados por el Ministerio”.

Una vez más caemos en el círculo vicioso. ¿Cómo se puede pensar en políticas nacionales de telecomunicaciones, PNC, si la política implícita del Ejecutivo precisamente consiste en dar continuidad al tácito matrimonio entre los partidos de gobierno y los sectores económicos corporativos? ¿Cuál sería la reacción del Ejecutivo y de los partidos políticos y los grupos económicos si se les propone una PNC desgubernamentalizada, tal como en su debido momento lo hizo la comisión para el diseño de una nueva política de radiodifusión del Estado venezolano (Ratelve, 1977), y del mismo modo, hoy día; el Comité por una Radiotelevisión de Servicio Público, RTSP? ¿Qué diferencia conceptual existe actualmente entre las funciones que cumple la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) y el proyecto-Inatel, si ambas entidades dependen del Poder Ejecutivo (o de las improvisaciones y caprichos de los gobiernos de turno) para la toma de decisiones en materia comunicacional?

#### IV.- EL USUARIO OLVIDADO

La Ley-Conatel dedica una sección de siete artículos a los derechos y deberes del usuario. Estos artículos dan cuenta de una concepción eminentemente tecnológica de las telecomunicaciones. Centran su atención en la potestad que tiene el usuario de los servicios radioeléctricos de elevar la protesta al INATEL por el deficiente funcionamiento de dichos servicios. El Artículo N° 18 dice que: “Todo usuario tiene derecho a que se atiendan y solventen a la mayor brevedad y de manera eficaz todas sus solicitudes, quejas o reclamos derivados de la prestación del servicio”. Se subraya la necesidad de que funcione el sistema de telecomunicaciones, pero soslayan la parte más cualitativa del asunto que tiene que ver con los tipos de mensajes vehiculados a través de dicho sistema.

Más adelante, el Artículo N° 22 refuerza la idea que venimos sosteniendo al aclarar que: “Todo usuario de un servicio de telecomunicaciones deberá informar de manera inmediata

al concesionario, de cualquier interrupción del mismo o cualquier daño ocurrido en el sistema a través del cual se presta, una vez que tenga conocimiento”.

Estos artículos insisten en el aspecto meramente utilitario de las telecomunicaciones; utilitarismo que descansa en la idea de ofrecer un servicio eficaz de las tecnologías tradicionales o de más reciente invención, que pueden ir desde el teléfono al teléfono de alta resolución, desde el texto a la telecopia móvil y desde la televisión en color a la estereofonía y alta resolución.

Obviamente, el *nudo gordiano* de la Ley-Conatel se detecta en los Artículos N° 7 y N° 8 referidos a los Derechos y Deberes del Estado, que confieren al Poder Ejecutivo la potestad para que, a través del Inatel regule, administre y controle las telecomunicaciones. La situación fuera otra si dicha potestad estuviera en manos del Poder Legislativo por las razones antes expuestas. No pretendamos conseguir, desde la mirada gubernamental, una Ley que administre con equidad y sancione sin temblarle el pulso. La Ley-Conatel ha sido diseñada, contradictoriamente, para no regular a los entes corporativos comunicacionales. Fue creada con palabras muertas, huecas, toda vez que esquivaba el compromiso de velar por la salud mental e identidad cultural de los usuarios, al mismo tiempo que otorga especial énfasis al funcionamiento eficaz de las telecomunicaciones.

Finalmente, no pretendamos encontrar en la Ley-Conatel las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos contenidos en nuestra Constitución Nacional, porque lo que predomina es la racionalidad tecnológica por encima de cualquier pretensión de índole humanista. En otras palabras, toda normativa en materia de comunicaciones que se precie dentro de los parámetros genuinamente democráticos tiene que contemplar: 1.- “el derecho que tiene el ciudadano de expresar su pensamiento a viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa...” (Artículo N° 66); 2.- la obligación de que tiene el Estado de proteger la familia como núcleo fundamental de la sociedad, tanto en sus

aspectos morales como económicos (Artículo N° 73); 3.- el deber que tiene el Estado en el diseño de políticas que fomenten la cultura en sus más variadas manifestaciones. Considerar estos artículos de nuestra Carta Magna dentro de una ley-marco de telecomunicaciones, representaría un enorme adelanto en lo que atañe a la defensa de los usuarios de los servicios radiotelevisivos.<sup>4</sup>

#### NOTAS

Agradecemos la colaboración que nos han prestado Luisa Pinel y Carlos Guzmán al suministrarnos los documentos esenciales para la elaboración de este trabajo.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, Jesús María (1997). *Los medios de comunicación ante las nuevas transformaciones*. En: *Anuario Cosar Grupo Comunicacional*. Editorial Ex Libris, Caracas.
- Capriles, Oswaldo (1976). *El Estado y los Medios de Comunicación en Venezuela*. Ediciones de la Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Hernández Díaz, Gustavo (1991). *Código Anti-ético de la Cámara Venezolana de Televisión*. En: *Revista Comunicación N° 75*. Centro Gumilla, Caracas.
- Hernández Díaz, Gustavo (1992). *Situación de la radiotelevisión en Venezuela, para el año 1991*. En: *Anuario ININCO N° 4*. UCV, Caracas.
- Hernández Díaz, Gustavo (1994). *La radiodifusión en Venezuela para el año 1994*. En: *Anuario ININCO N° 6*. UCV, Caracas.
- Mayobre, José Antonio (1992). *La labor de Sísifo*. Monte Ávila Latinoamericana, Caracas.
- Rey, José Ignacio (1992). *Los derechos del usuario y la comunicación*. En: *Revista Comunicación N° 77-78*. Centro Gumilla, Caracas.
- Rey, José Ignacio (1994). *Presentación del Número Reparto Global*. En: *Revista Comunicación N° 85*. Centro Gumilla, Caracas.
- Safar, Elizabeth (1995). *Criterios para una Política de Radiotelevisión de Servicio Público, No Gubernamental en Venezuela*. En: *Anuario ININCO N° 7*. UCV, Caracas.
- VV.AA. (1940). *Ley de Telecomunicaciones*. El Congreso Nacional de los Estados Unidos de Venezuela.
- VV.AA. (1997). *Ley de Telecomunicaciones (Propuesta de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, Conatel)*. Caracas (mimeo).
- VV.AA. (1995). *Proyecto de Ley Orgánica de la Radiotelevisión (Comité por una Radiotelevisión de Servicio Público, RTSP)*. En: *Anuario ININCO N° 7*. UCV, Caracas.
- VV.AA. (1961). *Constitución de la República de Venezuela*, Caracas.