

# MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES

*Carlos Labaure Aliseris\**

## **Sumario:**

*1. Introducción. a) Generalidades. b) Concepto de telecomunicación. c) Monopolio y competencia. 2. Política de telecomunicaciones. a) Noción e instrumentos. b) Evolución de las políticas de telecomunicaciones. 3. Marco jurídico de las telecomunicaciones. a) Régimen general. b) Regímenes específicos.*

## **1. Introducción**

### **a) Generalidades**

Nos vamos a referir al marco jurídico de la política de telecomunicaciones. Se trata de una regulación sectorial, fijada por el Estado, para una actividad en que actúan sujetos públicos y privados.

Dicha regulación ha estado sujeta a cambios, en virtud del avance tecnológico de las últimas décadas en el ámbito de las telecomunicaciones.

El avance tecnológico referido ha producido una verdadera revolución en las telecomunicaciones, en cuyo proceso estamos actualmente inmersos.

En virtud de ello se han producido importantes modificaciones en el derecho positivo de manera de intentar de acompasar la normativa con el desarrollo tecnológico.

En el campo de las telecomunicaciones se han señalado como características de esos cambios, la universalidad, la multiplicidad de medios y la convergencia entre los mismos.

La red de cobre ha sido sustituida por la fibra óptica, que permite por el mismo conducto, pasar telefonía, pero además video, datos para computadora, etc.<sup>1</sup>

Los servicios telefónicos en línea, han sido sustituidos en parte por otros que utilizan otros

---

\* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Prof. Agdo. de Derecho Administrativo.

<sup>1</sup> Aguiar, Henoch D., "Monopolio, servicio de telefonía, servicio público" Rev. La Ley 1998, A 239, Buenos Aires, servicio on line, p. 2.

medios de transporte de la información, como radiocomunicaciones y medios ópticos, así como otros sistemas electromagnéticos<sup>2</sup>.

Con ello se plantea para los juristas un verdadero problema en lo que tiene que ver con el empleo de términos técnicos por las normas, cuyo significado es necesario conocer para interpretar la normativa.

En ese sentido se ha señalado la dificultad en la comprensión de la regulación de las telecomunicaciones en virtud del lenguaje empleado por las normas<sup>3</sup>.

En algunos casos las propias normas incluyen un glosario de términos técnicos para facilitar su comprensión, pero ello no siempre es así, por lo que se requiere un esfuerzo adicional.

En cuanto a la normativa se da una sustitución del cuerpo jurídico del sector, como ha ocurrido en España, con la Ley N° 31/1987, Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, que incluye un anexo con definiciones de los términos empleados, la que fue sustituida por la Ley N° 12/1997, Ley General de Telecomunicaciones, que se dicta para adaptarse a las exigencias de la Unión Europea, la que a su vez se ha visto modificada en el año 2003.

En Europa, el Programa de Telecomunicaciones de 1995, preveía que el proceso de liberalización de las comunicaciones culminara en 1998, con el sector sometido a las reglas de la libre competencia y los retos del futuro<sup>4</sup>.

En nuestro país, como veremos la situación es más compleja, porque la normativa se encuentra dispersa y ha sido sujeta a reiteradas modificaciones, con sustituciones de carácter parcial, así como la derogación posterior de regímenes de efimera vigencia sin que sean sustituidos por una nueva regulación.

En virtud de ello parece de recibo el criterio, de que más que un derecho de las telecomunicaciones, cabe referirse a la elaboración de un derecho para las telecomunicaciones, en virtud de la necesidad de continuos ajustes y adaptaciones<sup>5</sup>.

## b) Concepto de telecomunicación

En lo que refiere al concepto de **telecomunicación** en un sentido genérico, significa comunicación a distancia, pero en un sentido técnico la Conferencia de Madrid de 1932, la definió como “toda comunicación telegráfica o telefónica de signos, señales, imágenes y sonidos de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad u otro sistema o procedimiento de señalización eléctrica o visual”<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Castejón Martín, Luis, “Nomenclatura, términos técnicos y conceptos de los mercados de las telecomunicaciones” en “Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones” Aranzardi, Pamplona 1999, p. 51.

<sup>3</sup> Chinchilla Martín, Carmen, “El régimen jurídico de las telecomunicaciones. Introducción” en “Ordenación de las Telecomunicaciones” en “Cuadernos de derecho judicial” Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1997, p. 12.

<sup>4</sup> Pérez Bustamante, Rogelio, “Telecomunicaciones y Unión Europea” en “Régimen de las telecomunicaciones” Tecnos, Madrid 1998, p. 23.

<sup>5</sup> Arpón de Mendivil Aldama, Almudena y Carrasco Perera, Ángel “Introducción” en “Comentario a la Ley General de Telecomunicaciones” Aranzardi, Pamplona 1999, 44.

<sup>6</sup> Delpiazzo, Carlos E., “Derecho de las telecomunicaciones” Universidad de Montevideo, Montevideo 2005, p. 9.

Dicha definición refiere a las distintas formas que puede adoptar la comunicación y los medios por los que puede ser enviada ya sea por hilo, radioelectricidad u otros.

Las telecomunicaciones pueden definirse “como un conjunto de tecnologías orientadas a soportar el envío de información entre un punto y otro físicamente separados”<sup>7</sup>.

El transporte de la información se realiza a través de canales de comunicación, para lo que debe convertirse en señales electromagnéticas u ópticas<sup>8</sup>.

En el derecho uruguayo, una definición legal, contenida en el art. 12 de la Ley N° 16.211 de 1°/10/1991, a los efectos de esa ley y los Decretos-leyes N° 14.235 de 25/7/1974 y N° 15.671 de 8/11/1984, establece que “se entenderá por telecomunicación toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”.

La definición citada coincide con la de la UIT; al igual que la Ley General de Telecomunicaciones española de 1997, que la define en forma idéntica<sup>9</sup>.

Por **emisión** se entiende la transmisión desde un punto a diversos puntos de recepción, llamada difusión o broadcasting, característica de la TV o radio<sup>10</sup>.

La telecomunicación, de acuerdo al número de transmisores y receptores se clasifica en: **punto a punto**, en que dos puntos de la red intercambian información, para lo que se requiere un canal de comunicación entre ambos; **punto a multipunto**, en que de un punto de la red transmite al mismo tiempo a varios puntos de la red la misma información (Ej. TV)<sup>11</sup>.

La **información** comprende distintos tipos de fuente: voz, audio, vídeo y datos, a lo que se agrega información de cualquier naturaleza para prever otras posibles; en tanto los **medios de transporte** de la información son: cables, radiocomunicaciones y medios ópticos, así como otros sistemas electromagnéticos<sup>12</sup>.

En nuestro derecho la **radiodifusión** se encuentra regulada por el Dec-ley 14.670 de 23/6/1970, que en el inc. 2° del art. 1° incluye una definición legal, entendiendo por tal a los efectos de dicha ley “el servicio de radiocomunicaciones cuyas emisiones sonoras, televisivas o similares estén destinadas a la recepción directa por el público”.

Al respecto se ha señalado que dentro de las telecomunicaciones, y de la especie radiocomunicaciones, la radiodifusión es aquella cuyo destino es general con posibilidad de recepción directa por el público<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> Castejón Martín, Luis, ob. cit. p. 49.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 49.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 49.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 50.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 50.

<sup>12</sup> Ibidem, p. 50-51.

<sup>13</sup> Brito, Mariano, “Algunas reflexiones sobre la reciente ley uruguayana de radiodifusión” en Rev. Uruguayana de Estudios Administrativos, Acali, Montevideo N° 1, 1978, p. 21-22.

### c) Monopolio y competencia

Las características del ámbito a regular influyen sobre el marco jurídico.

En el caso, las telecomunicaciones, la heterogeneidad de medios y los derechos en juego tienen una influencia decisiva.

Mientras ciertos servicios como el telefónico, requerían una red para su prestación, hacían posible su consideración como servicio público, y como consecuencia su asignación al Estado que podía prestarlo en forma directa o indirecta a través de un concesionario de servicio público.

El derecho a la información como a la expresión del pensamiento, hace que resulte inconveniente la prestación exclusiva por el Estado, como asimismo su concentración en un único prestador de carácter privado.

Tanto en los servicios en red como la telefonía, como la radiodifusión que requiere la utilización de determinadas frecuencias, en virtud del interés público comprometido, requieren de regulación.

En el caso de los servicios en red, la forma de prestación clásica fue la del servicio público, pero dicho régimen se vio afectado por las transformaciones tecnológicas, en especial la introducción de la telefonía móvil que prescinde de la red.

A su vez la red, constituye un elemento que puede convertirse en un impedimento para la competencia de las telecomunicaciones, ya que por esa vía es posible prestar otros servicios, como transmisión de datos, TV cable etc., en lo que se ha dado en llamar la convergencia en las telecomunicaciones.

Es esta convergencia de medios en las telecomunicaciones que hace inconveniente la existencia de un único prestador, ya que cuando esto ocurre se alteran las reglas de la competencia en perjuicio del usuario o consumidor.

El transporte de señales requiere un medio físico, que puede ser el **cable** o el propio **espacio** (radio)<sup>14</sup>.

La utilización del cable, requiere la intervención pública en lo que se denominan **derechos de paso**; en tanto las comunicaciones vía radio requieren el uso del **espectro radioeléctrico**, en forma compartida con el resto de los emisores<sup>15</sup>.

En este tema adquiere relevancia el denominado **ancho de banda** de un canal de comunicación que consiste en “el conjunto de frecuencias en las que el comportamiento del medio físico portador es adecuado para transportar señales”, a la vez que “el ancho de banda de una señal es el conjunto de frecuencias en las que una señal contiene información”<sup>16</sup>.

Si el ancho de banda de un canal de comunicación es inferior al requerido, se produce una degradación de la comunicación por pérdida de calidad o de datos. Puede decirse que el ancho de

<sup>14</sup> Castejón Martín, Luis, ob. cit. p. 51.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 52.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 52.

banda requerido para una transmisión es al menos el de la señal a transmitir<sup>17</sup>.

Hasta 1983, la regla de la telefonía en el mundo, era tener un único prestador de servicios, coincidente con un monopolio. Así era que funcionaban los PTT europeos con monopolio de derecho, o en EEUU la compañía AT&T con un monopolio de hecho, en tanto los países latinoamericanos, seguían el modelo europeo<sup>18</sup>.

A partir de 1983, en EEUU la AT&T se divide en siete Baby Bells, en virtud de un fallo judicial en aplicación de las leyes antimonopolio (Sherman y Clayton Acts); en tanto en Gran Bretaña, surge un competidor para British Telecom con Mercury; mientras que Chile abre el mercado sin exclusividad ni monopolio alguno<sup>19</sup>.

Es en 1981, que se plantea el conflicto British Telecom, a raíz de la aprobación de la Ley de telecomunicaciones británica de ese año, que dio lugar a la denuncia de la Comisión al Tribunal de Justicia, que terminó fallando en 1985, respecto a la situación abuso de posición dominante planteada por la segunda, a que se hizo lugar estableciendo que se debían aplicar siempre las reglas de la competencia<sup>20</sup>.

En 1996, en EEUU se aprueba una nueva ley de telecomunicaciones que establece la competencia abierta en todos los servicios, contando así con una Bell en cada zona, transportistas internacionales como MCI, Sprint y AT&T, con lo que cuenta en cada región con un mínimo de 3 redes interurbanas y 2 redes locales. A su vez la Unión Europea ha fijado una fecha única para abrir todo el mercado a la competencia el 1º/1/1998, con lo que llega a su fin el monopolio de derecho<sup>21</sup>.

Lo expuesto demuestra la importancia de la competencia en los mercados, ya que ello es beneficioso para los usuarios o consumidores que se verán favorecidos tanto por la variedad de los servicios así como el pluralismo de la información.

Para aquéllos servicios que se encontraban en monopolio, el pasaje al régimen de mercado requiere de regulación a efectos de asegurar la competencia.

Es así que en muchos países se han creado unidades reguladoras independientes, para garantizar la competencia en los mercados, ya que la misma no puede ser encomendada al prestador estatal, dado que ha dejado de ser el único prestador, por lo que no puede ejercer una función que antes se le encomendaba al estar en monopolio, porque se constituiría en juez y parte.

En nuestro país, con ese fin se ha creado la URSEC, la que se ubica en el ámbito de la Administración Central, vinculándose administrativamente con el Ministerio de Industria Energía y Minería, y a los efectos de brindar información o llamados a Sala del Parlamento, con dicho Ministerio o el Ministerio de Educación y Cultura según la materia sea de telecomunicaciones o referente a servicios postales en cuyo caso se vinculará con este último<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>18</sup> Aguiar, Henoch D., *ob. cit.* p. 1.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>20</sup> Pérez Bustamante, Rogelio, *ob. cit.* p. 21.

<sup>21</sup> Aguiar, Henoch D., *ob. cit.*, p. 1.

<sup>22</sup> Ello resulta del art. 194 de la Ley N° 17.930 de 19/12/2005, que sustituyó el art. 74 de la Ley N° 17.296 de 21/2/2001, en la redacción dada por el art. 23 de la Ley N° 17.598 de 13/12/2002.

La posición institucional de la URSEC, se ha modificado ya que antes funcionaba en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto dependiente de la Presidencia de la República, y ahora pasa a depender administrativamente del Ministerio de Industria, Energía y Minería, manteniendo su autonomía técnica.

A su vez se crea la Dirección Nacional de Comunicaciones en el Ministerio nombrado en primer término, suprimiéndose la misma en el Ministerio de Defensa Nacional y transfiriéndose su personal a la URSEC a excepción del cargo de Director Nacional de Comunicaciones que se suprime<sup>23</sup>.

La URSEC, sigue teniendo el carácter de órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de la potestad de avocación de éste, por lo que en su caso se dan dos de las modalidades de la centralización: la desconcentración y la autonomía técnica.

En materia de defensa de la competencia, le han sido asignadas a la URSEC como cometidos y poderes jurídicos “los de prevenir conductas anticompetitivas y de abuso de posición dominante” en la materia que la ha sido atribuida, sin perjuicio de las normas referidas a servicios públicos y monopolios<sup>24</sup>.

## 2. Política de telecomunicaciones

### Noción e instrumentos

La actividad política se sitúa en un momento anterior a la jurídica, ya que refiere a las orientaciones que ha de darse a la actividad estatal, que luego se instrumentan a través de actos jurídicos, en el caso de la Administración mediante el dictado de actos administrativos.

Delpiazzo define la política “como la actividad de dirección de orientación, de impulso y coordinación, mediante la cual se determinan los fines u objetivos a alcanzar, las metas a cumplir y los medios a utilizar para lograrlas, con sujeción a postulados suministrados, desde sus respectivos ámbitos, por el Derecho y la Economía”<sup>25</sup>.

Por política sectorial, se entiende la relacionada con un sector determinado del accionar público y privado en el mismo.

La fijación de las políticas, constituye una actividad ínsita en el quehacer estatal, que no se concibe a cargo de particulares.

En ese sentido en la clasificación de los cometidos del Estado en sustantivos y no sustantivos establecida en el Dec. 186/986, se incluye entre los primeros, las actividades de formulación de políticas, las de regulación y control, asignadas al Estado por la Constitución o la ley.

Con independencia del valor jurídico que puede tener esta clasificación de derecho positivo, tiene la virtud de poner de manifiesto la importancia de la actividad y su asignación necesaria al Estado.

---

<sup>23</sup> Arts. 172 y 195 de la Ley N° 17.930 de 19/12/2005.

<sup>24</sup> Art. 89 de la Ley N° 17.556 de 18/9/2002.

<sup>25</sup> Delpiazzo, Carlos E., “Derecho Administrativo Especial” Vol. 1, Amalio M. Fernández, Montevideo 2006, p. 193.

Señala Cajarville Peluffo, que a los efectos de la conducción y orientación política del Poder Ejecutivo, en la Constitución de 1967, se introdujeron mecanismos que reforzaron sus potestades como ser en materia de legislación la previsión de iniciativa privativa de éste en ciertas materias; la declaratoria de urgente consideración de proyectos de ley, que se tendrán por sancionados si no son considerados en ciertos plazos. A su vez, se flexibilizó la descentralización que dejó de ser necesariamente autónoma (art. 185 de la Constitución); en tanto se acentuaron los poderes de control y coordinación. Asimismo se previó la existencia de planes y programas de desarrollo, a cuyo efecto se creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, previéndose, la formación de Comisiones Sectoriales integradas con representantes de los trabajadores y las empresas públicas y privadas<sup>26</sup>.

Señala el autor que la orientación política, “consiste en la predisposición de fines para la actividad económica, no ya solo del Estado sino también de los particulares; alcance, justamente que revisten estas ‘políticas sectoriales’ diseñadas para actividades cumplidas tanto por empresas públicas como privadas”<sup>27</sup>.

Agrega que aunque existen en el sector entidades públicas, éstas en su actuación no serán consideradas en si mismas, sino en relación al conjunto de la actividad sectorial y extrasectorial. Como corolario de ello, la actividad de fijación de políticas, no ingresa al ámbito interno de las empresas públicas, ya que la misma es de administración y no política<sup>28</sup>.

Con relación al acto de directiva, cabe señalar que su incumplimiento no produce ilegitimidad, sino en todo caso responsabilidad del agente. En ese sentido puede decirse, que mediante el acto de directiva se explicita el criterio que seguirá el Poder Ejecutivo en el ejercicio discrecional de los poderes que le permiten influir sobre el comportamiento de a quién va destinada<sup>29</sup>.

Por su parte los destinatarios del acto de directiva, cuentan con cierto margen de apreciación en su actuación, en cuanto los agentes evalúan la oportunidad y contenido de su accionar, mientras los privados tienen libertad<sup>30</sup>.

La planificación consiste en un instrumento técnico, para implementar las políticas sectoriales por parte del Poder Ejecutivo, de forma de incidir sobre el mercado o a la inversa dejar a éste en libertad.

Un tercer elemento está constituido, por los actos administrativos, que se insertan en el ámbito de la planificación prevista<sup>31</sup>.

En lo que respecta al sector público, cabe distinguir el ámbito de la jerarquía del de la tutela, ya que en el primero rige el poder de mando, en tanto en el otro cabe un control no jerárquico con respecto a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (arts. 197 y 198 de la Constitución)<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> Cajarville Peluffo, Juan Pablo, “Sobre Derecho Administrativo” T. I, F.C.U., Montevideo 2007, p. 54-55.

<sup>27</sup> Cajarville Peluffo, Juan Pablo, ob. cit. p. 60.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 63.

<sup>29</sup> Delpiazzo, Carlos E., ob. cit. p. 199.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 200.

<sup>32</sup> Ibidem.

En el sector privado, en primer término está lo concerniente a las habilitaciones en el caso de actividades sujetas a concesión o autorización, pudiendo en caso de incumplimiento de los particulares dar lugar a medidas cautelares o sanciones<sup>33</sup>.

Por otra parte a través del fomento, se puede orientar la actuación de los privados mediante estímulo o desestímulo. Entre los estímulos, se pueden señalar de carácter jurídico o económico.; en el primer caso implican una situación más favorable para ciertos sujetos respecto a otros; en tanto en otros suponen un beneficio económico ya sea directo o indirecto<sup>34</sup>.

### **Evolución de las políticas de telecomunicaciones**

Al respecto cabe partir de la situación prevista en el Dec-ley N° 14.235 de 25/7/1974 Orgánica de ANTEL, que encomienda a dicha empresa pública a prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales, asignándole la prestación de dichos servicios en monopolio (arts. 4° num. 1° y 6°).

El monopolio referido fue interpretado por la doctrina como que establecía un servicio público, ya que la actividad prevista tenía ese carácter, por lo que si lo que se quería impedir era la concesión de la actividad a los particulares debió emplearse el término exclusividad y no monopolio<sup>35</sup>.

La situación cambió con la sanción de la Ley N° 16.211 de 29/10/1991 de Servicios Públicos Nacionales, ya que la misma previó la prestación directa o indirecta de la actividad por parte del Ente, con lo que posibilitaba la posible concesión de su actividad a terceros, a la vez que preveía la constitución de una sociedad de economía mixta de derecho privado por parte de ANTEL, derogando expresamente el art. 6° del Dec-ley 14.235, que establecía el monopolio de los servicios de ANTEL.

Sin embargo, dicha ley fue impugnada mediante el recurso de referéndum, resultando derogadas las normas referidas a ANTEL, entre la cuales la que derogaba el referido art. 6°, que debe entenderse que recobró vigencia<sup>36</sup>.

Con la sanción de los arts. 612 y 613 de la N° 17.296 de 21/2/2001, se pretende dar un nuevo marco al régimen de las telecomunicaciones, en base a lo cual se sustituyen artículos del Dec-ley 14.235 de ANTEL, estableciendo que la prestación del servicio público de telefonía básica, será prestado en exclusividad por ANTEL, en tanto el art. 612 prevé la constitución de una sociedad del Estado por parte de ésta, para la prestación del servicio de telefonía celular.

La norma referida, según la doctrina implicaba una ampliación de los cometidos de ANTEL, ya que le asignaba todos los referidos a telecomunicaciones de acuerdo a la definición dada por el art. 12 de la Ley N° 16.211<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Ibidem, p. 201.

<sup>34</sup> Ibidem, p. 201-202.

<sup>35</sup> "Esquema de Derecho Administrativo2º", F.C.U., Montevideo 1975, p. 92.

<sup>36</sup> Fueron derogadas por el referéndum contra la Ley N° 16.211 de 29/10/1991, los arts. 1, 2, 3, 10 y 32.

<sup>37</sup> Durán Martínez, Augusto, "Competencia de ANTEL" en "Aspectos administrativos de las Leyes 'de urgencia' y presupuesto" Homenaje a la memoria del Prof. Héctor Barbé Pérez, Montevideo 2002, p. 123; Lorenzo de Viega Jaime, Susana, "Régimen legal de las telecomunicaciones" en "Estado-Administración su reforma en el presente" F.C.U., Montevideo 2005, p. 205.



Sin embargo dichas normas legales tuvieron limitada vigencia ya que una vez aprobadas comenzó la recolección de firmas para convocar un referéndum para derogarlas, en virtud de lo cual el Poder Ejecutivo se adelantó y propuso su derogación, que se concretó por la Ley N° 17.524 que derogó expresamente los arts. 612 y 613 de la Ley N° 17.296, por lo que se recobraron nuevamente vigencia las normas del Dec-ley 14.235.

Durán Martínez, siguiendo a Cassinelli Muñoz, sostiene que la derogación de una norma derogatoria hace renacer la vigencia de la derogada, lo que traslada la cuestión a la situación anterior a los artículos derogados<sup>38</sup>.

Concluye que “en lo prestacional ANTEL tiene competencia únicamente en materia de telegrafía, télex y telefonía fija por hilos y ello en régimen de competencia, no en régimen de monopolio como lo tuvo en cierto momento”<sup>39</sup>.

Esta conclusión la funda en la aplicación de la Ley N° 17.243 de 29/6/2000, que entiende aplicable, por lo que la telefonía en todas sus modalidades queda sujeta al derecho de la competencia<sup>40</sup>.

De todas maneras la interpretación referida presupone la admisión de que el art. 6° del Dec-ley 14.235, refiere a monopolio jurídico y no a exclusividad, como al contrario ha entendido la doctrina que considera dicha actividad servicio público, ya que el art. 13 de la Ley N° 17.243, exceptúa de las reglas de la competencia las limitaciones que resulten del carácter de servicio público de la actividad.

En una posición coincidente con la de Duran Martínez, pero por otros fundamentos se ha pronunciado el Dr. Bernardo Porras, el que sostiene que la derogación de los arts. 612 y 613 de la ley N° 17.296, no hizo renacer las normas derogadas por ésta, por lo que al no restablecerse el régimen de monopolio o exclusividad anterior, el régimen de prestación de estos servicios pasó a ser de libre competencia<sup>41</sup>.

En el art. 187 de la Ley N° 17.930 de 19/12/2005, se autoriza a ANTEL a contratar personal para atender “servicios que de hecho o de derecho se encuentren el régimen de competencia” en lo que parece aludir a ambas interpretaciones de la situación resultante de la derogación de las normas referidas.

En una norma posterior, el art. 197 de la ley N° 18.046 de 24/10/2006, en relación a la Tasa de Control del Marco Regulatorio, que la hace aplicable a ANTEL en todos los servicios que presta, alude a los “que presta en condiciones de exclusividad, con excepción de aquellos servicios de carácter social, de acuerdo a lo establecido en el artículo 24 de la Ley N° 17.598, de 13 de diciembre de 2002”.

Dicha norma prevé que en las actividades sujetas a libre competencia, no podrán establecerse regulaciones que pongan a las empresas públicas en inferioridad de condiciones con respecto a sus competidores privados, y agrega que en caso de cometidos sociales vinculados a políticas públicas que impliquen pérdidas deben preverse los correspondientes subsidios.

<sup>38</sup> Durán Martínez, Augusto, “Competencia de ANTEL” en “Estudios de Derecho Público” Vol. I, Montevideo 2004, p. 234.

<sup>39</sup> Durán Martínez, Augusto, ob. cit., p. 235.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 235.

<sup>41</sup> Porras, Bernardo, “La telefonía es actividad de libre competencia” en Rev. Tribuna del Abogado, Montevideo 2003, N° 132, p. 19.

Como se ve la norma transcrita, menciona nuevamente la exclusividad, por lo que cabe entender, que se admite el carácter de servicio público de la telefonía.

Por último, con referencia a los servicios de telefonía de larga distancia internacional, durante la efímera vigencia de los artículos derogados, se habilitó a varias empresas a desarrollar la actividad mediante actos administrativos, los que mantienen vigencia al no ser la ley retroactiva<sup>42</sup>.

### **3. Marco jurídico de las telecomunicaciones**

#### **a) Régimen general**

El régimen jurídico de las telecomunicaciones en nuestro país tiene un marco jurídico general con los arts. 70 a 97 de la Ley N° 17.296 de 21/2/2001, que crea la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC).

El art. 71 de dicha ley comprende en su regulación las siguientes actividades: las referidas a telecomunicaciones entendiendo por tales la “transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”; dejando fuera solamente la “emisión” con lo que se excluye a la radiodifusión (radio y TV abierta); asimismo se incluye aparte, la actividad de los servicios postales.

Estará a cargo de una Comisión integrada por tres miembros designados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, por sus condiciones personales y técnicas, por el término de 6 años, pudiendo ser designados por un segundo período, los que pueden ser destituidos por las causales generales de los funcionarios públicos y por actos que afecten su buen nombre o el prestigio del órgano, estando sometidos a un severo régimen de incompatibilidades (art. 75 a 79).

Se establecen como fines de la URSEC: la universalización y extensión de los servicios, el fomento de la inversión adecuada para la prestación de los servicios, la protección de los derechos de los usuarios y consumidores, la promoción de la libre competencia sin perjuicio de los monopolios y exclusividades legalmente establecidos; la prestación en igualdad de los servicios, con regularidad, continuidad y calidad; la libre elección de los prestadores por los usuarios; la aplicación de tarifas que reflejen los costos económicos; de manera que se establecen los principios en base a los cuales desarrollará la actividad (art. 72).

A su vez se definen sus cometidos y atribuciones, entre los cuales: a) asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación de la política de telecomunicaciones; b) velar por el cumplimiento de las normas sectoriales específicas; c) administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional; d) otorgar habilitaciones para el uso de frecuencias radioeléctricas, previa autorización genérica del Poder Ejecutivo y de acuerdo al reglamento que se dicte, asignar el uso de frecuencias por la modalidad de subasta u otro procedimiento competitivo, controlar la instalación y funcionamiento de los servicios autorizados; e) controlar la instalación y funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones tanto públicos como privados; f) formular normas para el control técnico; g) fijar reglas y padrones industriales que aseguren la compatibilidad interconexión e interoperabilidad de las redes; h) presentar al Poder Ejecutivo un proyecto de reglamento y un pliego único de bases y condiciones para la selección de autorizaciones para el uso de frecuencias

<sup>42</sup> Delpiazzo, Carlos E., “Derecho de las telecomunicaciones” Universidad de Montevideo, Montevideo 2005, p. 43.

radioeléctricas; i) ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones de radiodifusión y de televisión en cualquiera de sus modalidades; j) mantener relaciones internacionales con los organismos de comunicaciones y proponer al Poder Ejecutivo los delegados a tales efectos; m) dictaminar en forma preceptiva en los procedimientos de concesión y autorización para prestar servicios dentro de sus competencias; ñ) emitir normas generales e instrucciones particulares que aseguren el funcionamiento de los servicios, pudiendo pedir todo tipo de información a los agentes públicos y privados<sup>43</sup>; o) dictar normas técnicas con respecto a esos servicios; q) recibir, instruir y resolver las denuncias de los usuarios y consumidores; s) determinar técnicamente las tarifas y precios sujetos a regulación elevándolos al Poder Ejecutivo para su aprobación; t) aplicar sanciones lit. a) a d) del art. 89<sup>44</sup>; u) promover la solución arbitral de diferencias; v) convocar a audiencia pública cuando lo estime necesario, w) asesorar en forma preceptiva al Poder Ejecutivo en materia de convenios internacionales (art. 86).

A su vez le compete al Poder Ejecutivo: aprobar convenios con entidades extranjeras; autorizar el funcionamiento de estaciones de radiodifusión (AM, FM y TV abierta); autorizar genéricamente la asignación de frecuencias por URSEC; habilitar en general la prestación de determinados servicios que no requieran autorización; fijar los precios que deberán abonar los concesionarios por las frecuencias radioeléctricas y demás bienes escasos para las telecomunicaciones, quedando exceptuadas las estaciones de radiodifusión (AM, FM y TV abierta); imponer sanciones de lit. d) cuando sea accesoria y las de los lit. e) a g) del art. 89 (art. 94).

Como sanciones se prevén: observación, apercibimiento, las establecidas en los actos jurídicos habilitantes de la prestación de la actividad; decomiso en forma exclusiva o accesoria; multa; suspensión hasta por 90 días, revocación de la autorización o concesión (art. 89).

Se establece asimismo para la aplicación de las multas, que no podrán superar el perjuicio económico producido, y su monto se repartirá entre los usuarios afectados, sin perjuicio de las acciones que éstos pudieran promover para el resarcimiento de los daños y perjuicios (art. 89 inc. 2°).

La norma tiene la particularidad de prever como destino de parte de la multa a los afectados en caso de perjuicio, solución que favorece a éstos cuando el daño no justifica un reclamo individual por la difusión y entidad de los perjuicios.

## **b) Regímenes específicos**

Entre los regímenes específicos se encuentra el de la telefonía móvil.

Dicho servicio comenzó a ser prestado por ANTEL, mediante el arrendamiento de equipos y servicios de comercialización, facturación, cobranza y gestión en general, a la empresa Movicom<sup>45</sup>.

En marzo de 1995, ANTEL creó la División ANCEL, que depende de la Gerencia General, a fin de prestar el servicio de telefonía celular en concurrencia con empresas privadas, por no tratarse de un servicio inherente a sus cometidos específicos<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> La posibilidad de requerir información fue establecida por el art. 112 de la Ley N° 18.046.

<sup>44</sup> Se corrigió la referencia a la norma de sanciones que por error era al art. 91 cuando debió ser al art. 89, modificación introducida por el art 112 de la Ley N° 18.046.

<sup>45</sup> Durán Martínez, Augusto, ob. cit. p. 217.

<sup>46</sup> Lorenzo de Viega Jaime, Susana, ob. cit. p. 203.

La prestación de esta actividad se realiza en concurrencia entre el prestador público y los privados, para lo que se requiere la concesión de frecuencia radioeléctrica con la que operar.

Otros servicios vinculados a la telefonía, son los de valor agregado, que en una etapa inicial fueron los únicos exceptuados del monopolio, los que requerían el uso de la red pública.

Entre ellos pueden mencionarse distintos tipos de servicios que se prestan a través del 0800, como informaciones, juegos, reservas para espectáculos, etc., también servicios de llamada en espera, correos de voz, etc.

Entre los servicios de telecomunicaciones se incluyen los de TV cable, ya sea por cable propiamente o mediante frecuencias radioeléctricas codificadas.

De acuerdo al art. 10 del Dec-ley 15.671, se le aplica por remisión el régimen de la radiodifusión regulado por el Dec-ley 14.670.

El marco legal de la radiodifusión está dado por el citado Dec-ley 14.670, que determina que la misma es de interés público, pudiendo ser prestada por entidades públicas o privadas, mediante autorización o licencia, con la correspondiente asignación de frecuencia<sup>47</sup>.

De acuerdo al régimen previsto la radiodifusión (radio-televisión), constituye actividad privada, sin perjuicio de la preferencia otorgada al SODRE, en la asignación de frecuencias o canales y para la ubicación de estaciones según el art. 2º de la norma citada.

Con la sanción del art. 126 de la Ley Nº 17.556 de 18/9/2002, el Canal 5 de TV abierta, se desmembró del SODRE, pasando a ser una Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura, con la denominación “Canal 5- Servicio de Televisión Nacional”.

---

<sup>47</sup> Ibidem, p. 200.