

EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELEFONÍA EN VENEZUELA

Gigliana Rivero Ramírez

Introducción*

Durante varios años se pensó que, con la reestructuración de la industria de las telecomunicaciones desarrollada a principios de la década de los noventa y marcada principalmente por la privatización de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), operadora de los principales servicios, y por la creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), como órgano regulador del sector, el papel del Estado pasaba a ser uno subsidiario, centrado en la planificación, supervisión y regulación de la actividad; idea que se vio reforzada en el año 2000, con el abandono de la reserva de las telecomunicaciones al Estado y su sustitución por la libertad de participación de los particulares en el marco de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (Lotel)¹.

Sin embargo, la creación de la empresa CVG Telecomunicaciones, S.A. (hoy Telecom Venezuela) en el año 2004, para prestar servicios de telecomunicaciones; la nacionalización de la CANTV y la creación de una nueva operadora pública de televisión abierta en el año 2007, evidencian una realidad distinta, cual es, la participación del Estado no sólo como planificador y regulador, sino también como prestador de servicios de telecomunicaciones.

En este contexto, resulta de interés repasar la evolución de las actividades de telecomunicaciones en Venezuela, concretamente, de los mercados de servicios de telefonía, haciendo énfasis en el papel asumido por el Estado desde los inicios del sector hasta hoy, así como en los principios que han guiado su regulación, para concluir planteando las interrogantes que a nuestro juicio salen a la luz frente al panorama actual.

* Mi agradecimiento a Fabimar Franchi por su contribución en la discusión de los temas aquí planteados.

1 Publicada en Gaceta Oficial N° 36.970, de 12 de junio de 2000.

I. El Estado titular y gestor de las telecomunicaciones

En anteriores oportunidades hemos comentado los antecedentes e inicios de la prestación de los servicios de telecomunicaciones en Venezuela², bastando ahora con recordar que, durante más de cincuenta años, el establecimiento y la explotación de las telecomunicaciones, estuvo reservado al Estado, reserva establecida en el artículo 1º de la Ley de Telecomunicaciones de 1940³, que dispuso que tales actividades le correspondían exclusivamente al Estado, así como su administración, inspección y vigilancia.⁴

Así las cosas, en virtud de la reserva de la titularidad de las telecomunicaciones al Estado, sólo podían ingresar a la actividad aquellos particulares a quienes se les hubiese concedido el derecho para ello, a través de concesiones o permisos⁵, en tanto la reserva sólo alcanzaba la

-
- 2 Ver RIVERO R., Gigliana, "Reflexiones sobre las Obligaciones de Servicio Universal de Telecomunicaciones en Venezuela", en la Obra colectiva *Derecho Administrativo Iberoamericano*, Tomo III, Ediciones Paredes, Caracas, 2007. Más detalles sobre los primeros desarrollos de las telecomunicaciones en nuestro país pueden ser consultados en BENBUNAN, Raquel, *Las telecomunicaciones antes de la privatización*, "Aló Venezuela, Apertura y Privatización de las Telecomunicaciones", Ediciones IESA, Caracas, 1993, pág. 77 y siguientes.
 - 3 Publicada en Gaceta Oficial Nº 20.248 de 1º de agosto de 1940.
 - 4 Esta reserva al Estado, llevó a la Sala Política Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia en sentencias de 5 de octubre de 1970, Caso CANTV; 5 de mayo de 1983 y 11 de diciembre de 1990, a calificar las telecomunicaciones como servicios públicos, y a afirmar la presencia de un régimen jurídico especial exorbitante para el desarrollo de la actividad. Sin embargo, posteriormente la Sala Constitucional en sentencia de 29 de agosto de 2003, rechaza el criterio según el cual la reserva sobre las telecomunicaciones implicaba su condición de servicio público, concluyendo que "(...) la exclusión de la libertad económica, bajo la Ley de Telecomunicaciones de 1940, no era una derivación de la calificación de esas actividades como servicio público, sino de la expresa reserva que sobre todo el sector estableció el artículo 1º de la misma ley." Sobre el tratamiento de este tema en la jurisprudencia, ver, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, José Ignacio, "Derecho Administrativo y Regulación Económica", Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, pág. 304 y siguiente.
 - 5 De acuerdo con las disposiciones del artículo 2 del REGLAMENTO SOBRE LA OPERACIÓN DE REDES PRIVADAS DE TELECOMUNICACIONES, publicado en Gaceta Oficial Nº 34.821 de 16 de octubre de 1991, las concesiones permitían la explotación comercial de los servicios, mientras que los permisos se otorgaban para uso interno, sin fines de explotación comercial.

titularidad de la actividad pero no su gestión, y en ese contexto se otorgaron diversos títulos para la prestación de servicios de telefonía en todo el país.

Ahora bien, a partir de 1946, el Estado, a través del Ministerio de Comunicaciones, comienza a desarrollar redes de telecomunicaciones, específicamente, líneas de telégrafo, télex y telefonía, y a competir con las operadoras privadas concesionarias de los servicios, gestión que cada vez se hizo más intensa, desembocando finalmente en la nacionalización de las empresas del sector. En efecto, en 1953 el Estado adquiere la CANTV -concesionaria de los servicios telefónicos desde 1930-, y a partir de ese momento nacionalizaría paulatinamente otras empresas de telecomunicaciones, fusionándolas con la CANTV.⁶

Este cambio en el papel del Estado, que pasaba a ser, no sólo titular de las telecomunicaciones, sino también gestor de tales servicios, se plasmó en la Ley que regula la Reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones de 1965⁷, en la cual se dispuso que el Ministerio de Comunicaciones de la época estaría a cargo de los servicios de telegrafía y radiotelegrafía, así como de la supervisión de los servicios de televisión y radiodifusión y del control del espectro radioeléctrico y de la fijación de tarifas, mientras que la CANTV centralizaría la prestación de los demás servicios de telecomunicaciones presentes, a saber, telefonía fija local y de larga distancia nacional e internacional, télex, radiotelefonía, facsímil, telefotografía, transmisión de datos, facilidades para la transmisión de programas de radio y televisión, suministro de canales telegráficos, así como otros servicios que pudieran surgir posteriormente, asignación que tendría una duración de veinticinco años.

De este modo, en la historia de la industria de las telecomunicaciones se da pro vez primera el monopolio de los servicios de telecomunicaciones en el Estado, a través de la empresa CANTV, pasando así

6 Vid. BENBUNAN, Raquel, Op. Cit., pág. 84.

7 Publicada en Gaceta Oficial N 27.781, de 8 de julio de 1965.

a un modelo de reserva absoluta de la actividad, en tanto la concurrencia de otros operadores quedaba vedada durante veinticinco años.

Así, a partir de la declaratoria de la titularidad pública y la reserva de la actividad prevista en la Ley de Telecomunicaciones de 1940, el Estado justificaría la monopolización de la prestación del servicio en la búsqueda de la satisfacción del interés público y en la consideración de las telecomunicaciones como monopolios naturales que hacía más eficiente la prestación de los servicios por un único operador.⁸

II. Del monopolio público al monopolio privado: la privatización de la CANTV

La finalización del período de exclusividad de veinticinco años establecido a favor de la CANTV en la Ley que regula la Reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones de 1965, coincidió con el replanteamiento del papel del Estado en la economía, que tuvo lugar a partir de 1990, año en el cual se da inicio en Venezuela a un proceso de privatizaciones en áreas tan diversas como banca; turismo; industria agrícola; aeronáutica y electricidad, con el objeto de lograr mayor eficiencia en cada una de estas actividades a través de las inversiones privadas.

En la industria de las telecomunicaciones, se decide, en primer lugar, adjudicar a la empresa privada la prestación del servicio de telefonía móvil celular en la única Banda de frecuencias de espectro disponible (la Banda A), proceso que culmina en 1991 con su adjudicación al consorcio

8 Explica MONTERO PASCUAL en este sentido que, “*Los monopolistas mantuvieron que el mercado de las telecomunicaciones tenía una estructura de monopolio natural, de modo que la existencia de un solo operador era el modelo más eficiente para el sector (debido a las grandes inversiones necesarias y las fuertes economías de escala), y que el monopolio era la única estructura que podía asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés público (sólo el monopolio posibilitaba los subsidios cruzados desde los subsectores más rentables, como el internacional, a subsectores de interés general, como las llamadas urbanas de los clientes residenciales)*”. MONTERO PASCUAL, Juan José, *Titularidad privada de los servicios e interés general. Orígenes de la regulación económica de servicio público en los Estados Unidos. El caso de las telecomunicaciones*, Revista Española de Derecho Administrativo N° 92, 1996.

Telcel, C.A. (“TELCEL”), segundo operador de los servicios de telefonía móvil.⁹

De otra parte, luego de analizar distintas opciones, se decide la venta directa de las acciones de la CANTV a la empresa privada, proceso de privatización que es llevado a cabo por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) y que culminó con la celebración del contrato de concesión el 14 de octubre de 1991, aprobado por el Congreso Nacional el 13 de noviembre de 1991 y la selección de la oferta ganadora dos días después¹⁰, para concretar la celebración del contrato de compra-venta el 6 de diciembre del mismo año.¹¹

De este modo, se otorgó a la CANTV el derecho de prestar los servicios de telefonía básica, telefonía pública, télex, redes de datos VENEXPAQ, redes privadas de telecomunicaciones, telefonía rural y remota, valor agregado y telefonía móvil celular¹².

Por otra parte, mientras se desarrollaba el proceso de privatización y de la mano con el nuevo rol que asumiría el Estado, el 5 de septiembre de 1991, se crea mediante Decreto Presidencial N° 1.826, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), como servicio autónomo encargado de la regulación y dirección de las telecomunicaciones,

9 El primer desarrollo del servicio de telefonía móvil en la banda de 800 MHz lo haría la CANTV a finales de los años 80, luego de lo cual, varios operadores internacionales habrían mostrado interés en prestar el servicio. Ver FRANCÉS, Antonio, *La reestructuración no espera*, “Aló Venezuela, Apertura y Privatización de las Telecomunicaciones”, Ediciones IESA, Caracas, 1993, pág. 26.

10 La oferta ganadora fue presentada por el Consorcio conformado por la General Telephone and Electronics (GTE), American Telephone and Telegraph (ATT), la Compañía Nacional Telefónica Española, la Compañía Anónima La Electricidad de Caracas y el Consorcio Inversionista Mercantil (CIMA).

11 FRANCÉS, Antonio, Ob. Cit., pág. 77 y siguientes.

12 La Cláusula primera del contrato de concesión estableció que para la prestación de los servicios de valor agregado, por una parte, y para la prestación de los servicios de telefonía móvil celular en la Banda B de 800Mhz, por la otra, debían celebrarse contratos de concesión separados. De allí la creación de Cantv Servicios, C.A. y Movilnet, C.A., respectivamente.

con la idea de separar así las funciones de gestión y regulación de los servicios en entes distintos, aspecto fundamental para promover la confianza necesaria para la inversión privada en el sector.

Como se puede observar, el replanteamiento de la forma de intervención del Estado en las telecomunicaciones se centró en la gestión de los servicios, de la cual se separa para dar paso a la empresa privada, pero sin deslindarse de la titularidad de la actividad que le correspondía exclusivamente desde 1940.

Ahora bien, a pesar del cambio en la visión del papel del Estado, la idea de que las telecomunicaciones debían ser desarrolladas a través de un monopolio que garantizara la expansión eficiente de la red y la prestación de los servicios al público, permanecía vigente en relación a los servicios básicos, a saber, telefonía fija local y de larga distancia nacional e internacional.

De allí que, en la Cláusula Vigésima Primera del Contrato de Concesión de la CANTV, se estableciera la *conurrencia limitada* para la explotación de los servicios básicos de telecomunicaciones. El Estado se comprometió de este modo a no otorgar concesiones en estos servicios durante nueve años, salvo que: (i) Se tratara de centros poblados con cinco mil habitantes o menos en los que la CANTV no prestaba el servicio y no contemplaba prestarlos en los próximos dos años, o (ii) Si, en centros poblados de más de cinco mil habitantes, la CANTV no hubiera instalado un centro automático de conmutación de acuerdo al respectivo plan; hubiera incumplido en forma grave el programa de expansión y modernización de la red o el programa de calidad de servicios, por dos años consecutivos, y siempre que la nueva propuesta mejorara notablemente aquélla existente.¹³

¹³ Durante la conurrencia limitada, se otorgaron tres concesiones para los servicios de telecomunicaciones rurales, en centros poblados de cinco mil habitantes o menos en la Región Occidental; la Región Central y la Región Oriental a las empresas Infonet Redes de Información, C.A. ("INFONET"); Corporación Digitel, C.A. ("DIGITEL") y el Consorcio Elca, C.A., luego Digicel, C.A. ("DIGICEL"), respectivamente.

En esos términos se contempló la principal prerrogativa de la CANTV como concesionario de los servicios básicos de telecomunicaciones, pasando así del monopolio público al monopolio privado, con la idea de lograr mayor eficiencia y desarrollo de las redes y servicios, a través de la empresa privada en la gestión de los servicios y del Estado como planificador, supervisor y regulador.

El resto de los servicios de telecomunicaciones distintos de la telefonía básica, podría ser gestionado por cualesquiera operadores privados que obtuvieran la concesión o el permiso correspondiente del Estado, en tanto aquéllos escapaban del alcance del régimen de concurrencia limitada.

Así, las cosas, bajo la vigencia de la Ley de Telecomunicaciones de 1940 y luego de la celebración del contrato de concesión con la CANTV, sólo se otorgaron concesiones y permisos para servicios de telecomunicaciones distintos de la telefonía básica.¹⁴

III. La liberalización de las telecomunicaciones

Si bien, durante varios años se discutió la modificación del régimen de telecomunicaciones establecido en la legislación de 1940, fue sólo hasta el año 2000, con ocasión de la finalización del período de concurrencia limitada, que finalmente se logra el consenso para promulgar una nueva ley en la materia, en la cual se debían plasmar los principios que regirían el desarrollo de las actividades de telecomunicaciones en los años siguientes.

¹⁴ Según los listados publicados por CONATEL en su portal en Internet <http://www.conatel.gob.ve>, bajo la Ley de Telecomunicaciones de 1940, se otorgaron cinco títulos para servicios de localización de vehículos; sesenta títulos para radiomensajes personales; cuatro para servicios satelitales; sesenta y cinco para servicios de valor agregado; ocho de redes conmutadas de datos; veinticuatro para concentración de enlaces; seis para radio comunicaciones convencionales; seis para servicios de repetidora comunitaria y cincuenta y ocho para red privada de telecomunicaciones, además de los ya mencionados títulos para telefonía móvil y telefonía rural, lo que evidencia la convivencia entre la concurrencia en los servicios de telecomunicaciones y su reserva al Estado.

En ese estado, resultaba necesario definir si se daría continuidad a la reserva de la titularidad de los servicios de telecomunicaciones o si, por el contrario, el sector se dejaría al ámbito del libre ejercicio de los particulares, solución que finalmente fue adoptada en la LOTEL promulgada en junio del año 2000.

Aunque mucho se ha debatido en este tema y escapa de la intención del presente estudio¹⁵, en razón de la reciente sentencia de la Sala Constitucional, de 25 de mayo de 2007, recaída en el caso RCTV, en la cual, al analizar el servicio de televisión abierta, se afirmó expresamente que *su titularidad recae en el Estado*, consideramos necesario volver aquí sobre los fundamentos de la afirmación según la cual, bajo el régimen establecido en la LOTEL y en perfecta sintonía con los postulados constitucionales del Texto de 1999, no corresponde al Estado la titularidad de los servicios de telecomunicaciones.

- .- En *primer lugar*, en las telecomunicaciones no hay una reserva expresa en la Constitución de la República de 1999 (“CRBV”), así como tampoco en la LOTEL, requisito indispensable para que una actividad se considere de la titularidad del Estado en los términos del artículo 302 constitucional, tal y como sucede en los servicios destinados a la seguridad y defensa nacional, por disposición expresa del artículo 8 de la LOTEL.
- .- En *segundo lugar*, la CRVB prevé en su artículo 156.28 la competencia del Poder Nacional en materia de servicios de telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico, competencia que es reiterada en el artículo 3 de la LOTEL. Dicha norma se refiere puntualmente a la atribución del régimen de los servicios de telecomunicaciones a nivel vertical, más no a la titularidad de la actividad.

15 Sobre la discusión en torno a la naturaleza jurídica de las telecomunicaciones en Venezuela, consultar el tema ampliamente desarrollado por José Ignacio Hernández G., Ob. Cit. pág 325 y siguientes.

- En *tercer lugar*, el artículo 1 de la LOTEL reconoce expresamente el derecho de las personas a la realización de las actividades económicas de telecomunicaciones necesarias para la satisfacción del derecho humano a la comunicación, lo que permite afirmar de manera categórica que las telecomunicaciones pueden ser desarrolladas en virtud del derecho a la libre empresa establecido en el artículo 112 constitucional.

En *cuarto lugar*, el artículo 5 de la LOTEL calificó expresamente el establecimiento o explotación de redes de telecomunicaciones y la prestación de servicios como *actividades de interés general*, afirmación que, a nuestro juicio, no es casual, sino que –bajo la innegable influencia del derecho comunitario europeo¹⁶– pretendió dejar claro que en la LOTEL las telecomunicaciones no son consideradas servicios públicos, sin que por ello se desdiga de su importancia para la colectividad, tal y como se evidencia de la propia letra de la norma, en la cual se establece la posibilidad de imponer condiciones de calidad, eficiencia y cobertura a los operadores.¹⁷

Sin embargo, las disposiciones aquí señaladas no fueron objeto de análisis por el sentenciador, que se limitó a afirmar sin más la titularidad del Estado, para justificar en tal premisa el deber de satisfacer la prestación del servicio y sus condiciones.¹⁸

¹⁶ Sobre la evolución del tema en Europa, ver FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, “Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy” en *Revista de Administración Pública*, núm. 150, Septiembre-Diciembre 1999, pág. 62.

¹⁷ *Id.* ARAUJO JUÁREZ, José, “Los principios jurídicos sectoriales”, en la obra colectiva *Derecho de las Redes y Servicios de Telecomunicaciones*, Ediciones Paredes, Caracas, 2005, pág. 261.

¹⁸ No podemos dejar de mencionar que la sentencia comentada confunde además el término servicio universal de telecomunicaciones, a través del cual –como ya hemos precisado en anterior oportunidad– “(...) se ha encuadrado en el esquema de libre prestación de las telecomunicaciones como servicios de interés general la necesidad de garantizar la accesibilidad de ciertos servicios esenciales, de calidad y a precios asequibles para todos los individuos, atendiendo a los principios de igualdad, universalidad, continuidad y adaptación.” Un análisis de la sentencia en este sentido es realizado por BREWER CARÍAS, Allan R, en “El juez constitucional en Venezuela como

Finalmente, cabe agregar que en las disposiciones de la LOTEL se evidencia la voluntad del legislador de dejar a la esfera privada el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones. Por una parte, reflejo de ello lo constituye el *régimen autorizatorio*, cuyas reglas se encuentran destinadas a permitir el ejercicio de la libertad económica, basado en el otorgamiento de habilitaciones administrativas y de concesiones de uso del espectro radioeléctrico – que no de servicio público-, y, por la otra, el establecimiento de reglas destinadas a la *asistencia del ingreso al mercado y a la promoción de la competencia* entre los operadores (verbi-gracia, normas de apertura; interconexión; numeración; vías generales de telecomunicaciones), todas ellas nuevamente en ejercicio de su derecho a la libertad económica establecido en el artículo 112 constitucional¹⁹.

De este modo, la LOTEL acometió la *liberalización*²⁰ de las telecomunicaciones en Venezuela, abriendo los mercados a la concurrencia de operadores, con el objetivo de procurar mayor eficiencia, más y mejores servicios y diversidad de ofertas y menores tarifas, y el desarrollo de nuevas tecnologías, fines consagrados expresamente en el artículo 2 de la Ley.

A ello debemos agregar que el papel del Estado en el sector fue asimismo delimitado en función de las anteriores premisas y objetivos.

instrumento para aniquilar la libertad de expresión plural y para confiscar la propiedad privada: el caso RCTV”, consultado en original. De otra parte, sobre el régimen general del servicio universal ver HERNÁNDEZ G., José Ignacio, “El régimen legal del Servicio Universal de Telecomunicaciones en Venezuela” Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas.

19 Reglas que sin duda resultaban necesarias, al decidir liberalizar un mercado altamente concentrado, caracterizado por la presencia de un operador tradicionalmente monopólico en los servicios de telefonía básica; dos operadores de servicios de telefonía móvil, tres operadores de telecomunicaciones rurales, aunque con un número mayor de actores en el resto de los servicios.

20 Acerca de la liberalización, ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y DE LA QUADRA-SALCEDO, Tomás (Coord.) “Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones” Civitas, Madrid, 1999; LASHERAS, Miguel Angel, “La regulación económica de los servicios públicos”, Ariel, Barcelona, 1999, y MUÑOZ MACHADO, Antonio, “Servicio Público y Mercado, Las Telecomunicaciones”, Civitas, Madrid, 1998.

De allí que la LOTEL en su Título IV, intitulado De la Administración Pública y Telecomunicaciones, atribuyera al Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Infraestructura (hoy Ministerio del Poder Popular para las telecomunicaciones y la informática) la rectoría de las telecomunicaciones, referida a la definición de políticas, planes y normas aplicables al sector, y creara el Instituto Autónomo Comisión Nacional de Telecomunicaciones, como ente técnico encargado de la regulación del sector.²¹

IV. La prestación de los servicios de telefonía entre los años 2000 y 2007

Luego de repasar los principios establecidos en la LOTEL para liberalizar las telecomunicaciones en Venezuela, resulta de interés comentar el comportamiento del mercado de servicios de telefonía luego del año 2000, en particular, el modo en el que los operadores se han organizado para prestar el servicio, por una parte, y la vuelta del Estado a la gestión de servicios, por la otra.

1. El desarrollo inicial de los servicios de telefonía básica

Empecemos por recordar que, para el momento en que se dicta la LOTEL, el mercado de telefonía básica se encontraba en monopolio de la CANTV, junto a la cual prestaban los servicios de telecomunicaciones rurales, INFONET; DIGITEL y DIGICEL, en las Regiones Occidental, Central y Oriental, respectivamente, situación a la cual el legislador le dio especial atención, al disponer en su artículo 211 que mediante reglamento se determinarían las reglas para la apertura del servicio de telefonía básica, pudiendo establecer regulaciones asimétricas.

21 Tal y como se describe en el “Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones”, editado por Hank Intven, McCarthy Tétrault, la liberalización de los mercados, va de la mano con políticas de licencias; administración independiente, reglas claras para la interconexión; regulación de precios en determinados servicios; políticas de competencia y servicio universal, reglas que observamos no sólo en la LOTEL sino en su reglamentación.

Así, en el Reglamento de Apertura de los Servicios de Telefonía Básica (“RASTB”)²² se establecieron las reglas relativas al *modelo, requisitos, condiciones, limitaciones y disposiciones generales necesarias 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 a las regulaciones asimétricas aquí previstas, libertad de elección por parte de los usuarios, calidad, disponibilidad uniforme y diversidad de servicios, en protección del interés general.*

Así las cosas, bajo el nuevo régimen autorizatorio en el cual los interesados en prestar los servicios de telefonía abiertos a la competencia debían obtener el título de habilitación general, con el o los correspondientes atributos de telefonía fija local; telefonía de larga distancia nacional; telefonía de larga distancia internacional y establecimiento y explotación de redes, según el caso, se dio inicio a la participación de nuevos actores en estos segmentos.

La primera empresa en obtener los títulos para prestar los servicios de telefonía básica en el año 2000 fue TELCEL, a quien se unirían Veninfotel Comunicaciones, C.A. (“VENINFOTEL”); las antiguas operadoras de telecomunicaciones rurales; CONVERGENCE COMMUNICATIONS DE VENEZUELA, C.A.; CORPORACIÓN TELEMIC, C.A y más recientemente CONVERGIA VENEZUELA, S.A., quienes recibieron de CONATEL las habilitaciones y sus atributos correspondientes.²³

Además, a los fines de promover la prestación de los servicios de telefonía básica, CONATEL desarrolló en septiembre del año 2000 el procedimiento de oferta pública de subbandas de frecuencias compren-

22 Publicado en Gaceta Oficial N° 37.085 de 24 de noviembre de 2000.

23 La entrada en estos servicios también se dio por segmentos. En ese sentido, podemos mencionar, por ejemplo, en los segmentos de larga distancia nacional e internacional a ENTEL VENEZUELA, C.A. y MULTIPHONE DE VENEZUELA, C.A.

didadas entre los 3400 y 3600 MHz²⁴, para el desarrollo de la tecnología *Wireless Local Loop* (“WLL”), que utiliza enlaces inalámbricos para conectar suscriptores a redes de telecomunicaciones. En este procedimiento resultaron favorecidos TELCEL²⁵; Génesis Telecom, C.A. (“GÉNESIS”)²⁶; Entel Chile²⁷ (“ENTEL”); Millicom Internacional Celular, S.A.²⁸; DIGICEL²⁹ y DIGITEL³⁰. Sin embargo, los servicios de telefonía básica no pudieron ser implementados a través de esta tecnología y finalmente, CONATEL decidió en el año 2006 revocar las concesiones de uso y explotación del espectro radioeléctrico otorgadas en esa oportunidad.

Si bien la apertura de la telefonía básica a la competencia dio como resultado la entrada de nuevos actores privados en el mercado de telefonía básica, el segmento de mayor desarrollo y en el que además de numerosos operadores, encontramos variedad de ofertas y servicios, es el de larga distancia internacional. La apuesta inicial a la creación de mayores opciones, menores precios y mayor calidad en la telefonía fija local, fue así rebasada por el desarrollo de la telefonía de larga distancia internacional y la telefonía móvil, que es el servicio que encabeza el sector.

Este ha sido uno de los argumentos de mayor peso en el cual se ha apoyado el Estado para justificar una nueva visión de su papel en el sector, cuál es la de prestador de servicios de telecomunicaciones, pri-

24 Se subastaron los bloques AA': 50 MHz comprendidos entre 3400-3425 MHz y 3500-3525 MHz; BB': 50 MHz comprendidos entre 3425-3450 MHz y 3525-3550 MHz y CC': 50 MHz comprendidos entre 3450-3475 MHz y 3550-3575 MHz, para lo cual el país fue dividido en 5 regiones (Región 1: Distrito Capital- Vargas – Miranda- Dependencias Federales; Región 2: Mérida – Táchira – Trujillo – Zulia; Región 3: Apure- Aragua- Barinas- Carabobo- Cojedes- Guárico; Región 4: Amazonas – Anzoátegui- Bolívar – Delta Amacuro – Monagas- Nueva Esparta- Sucre y Región 5: Falcón- Lara- Portuguesa- Yaracuy.

25 En la Banda A-A' de las Regiones 1; 2; 4 y 5; y en la Banda B-B' de la Región 3.

26 En la Banda B-B' de las Regiones 1; 2; 4 y 5 y en la Banda C-C' de la Región 3.

27 En la Banda C-C' de las Región 1.

28 En la Banda C-C' de las Región 2.

29 En la Banda C-C' de las Región 4.

30 En la Banda C-C' de las Región 5.

mero a través de la empresa pública CVG TELECOM, y más recientemente al adquirir la CANTV.

Y es que mientras del lado de los operadores, la tendencia ha sido hacia la concentración de empresas y servicios, para el fortalecimiento de los actores en el mercado, como evidencian las operaciones aprobadas entre el 2004 y el 2007, el Estado nuevamente ha incursionado en la prestación de servicios de telecomunicaciones, creando un panorama radicalmente distinto a aquél bajo el cual se sentaron las bases de la regulación de las telecomunicaciones en el 2000.

2. La creación de la empresa pública Telecom Venezuela

Mediante Decreto Presidencial N° 3.051 de 13 de agosto de 2004, fue creada CVG Telecomunicaciones, C.A. (hoy Telecom Venezuela) como empresa del Estado destinada a la prestación de servicios de telecomunicaciones, para lo cual le fue otorgada habilitación general, con atributos de transporte, telefonía fija local a través de equipos terminales públicos y establecimiento y explotación de redes e Internet.

Inicialmente, Telecom Venezuela desarrolló los llamados Núcleos de Desarrollo Endógeno de Telecomunicaciones (NUDETEL), que no son más que centros de comunicaciones comunitarios en los que se brinda acceso a servicios de telefonía e Internet.

En una segunda etapa, Telecom Venezuela fue favorecida con la asignación de recursos del Fondo de Servicio Universal destinados a la creación de la infraestructura necesaria para el cumplimiento de las obligaciones de servicio universal, en especial, aquellas referidas a Registros y Notarías, Centros Bolivarianos de Informática y Telemática (CBTI), Misión Alimentación, Infocentros, proyectos que aun están pendientes de implementación.³¹

31 En la práctica, se han otorgado a una empresa del Estado, recursos para la creación de redes de telecomunicaciones privadas que soportarán proyectos del Estado, distintos de servicios de telecomunicaciones. Un análisis detallado de este tema puede consultarse en nuestra obra "Reflexiones sobre las Obligaciones de Servicio Universal de Telecomunicaciones en Venezuela", antes referida.

La creación de esta empresa, así como la asignación de las obligaciones de servicio universal constituyeron en su momento la primera muestra del replanteamiento del papel del Estado en el sector de las telecomunicaciones, luego de la apertura de los servicios de telefonía básica, que nos llevó a resaltar que la incorporación del Estado como operador de servicios de telecomunicaciones, no podría desconocer el derecho de los particulares a la realización de las actividades de telecomunicaciones, en los términos de los artículos 112 de la CRBV y 1 de la LOTEL, a la par que haría necesario hacer hincapié en el respeto de las normas de protección y fomento de la libre competencia.^{32 33}

Estas reflexiones –como veremos– son trasladables actualmente a la CANTV, ya que luego de su nacionalización, pareciera que Telecom Venezuela se ha centrado en la creación de infraestructuras de redes y equipos y la prestación de servicios de telecomunicaciones por parte del Estado se concentrará a través de la CANTV.³⁴ Pero primero, resulta de interés precisar el desarrollo de la estructura de los mercados de telefonía que ha tenido lugar paralelamente a la incorporación de Telecom Venezuela y a la nacionalización de la CANTV, que por ser el acontecimiento más reciente, revisaremos en sección posterior.

32 Hoy subsiste la inquietud de el sometimiento de las actividades del Estado a las reglas de competencia, en tanto el Proyecto de Ley Antimonopolio que desarrolla el Ejecutivo Nacional las excluye de su ámbito de aplicación.

33 Luego de que fuera decretada la creación de la empresa, Procompetencia, a instancia de la Cámara de Empresas de Servicios de Telecomunicaciones (Casetel) se pronunció acerca de los efectos en el mercado de la participación de Telecom Venezuela en los servicios de transporte, concluyendo que ésta no tendría efectos adversos dada la posición de dominio de CANTV en ese mercado, conclusiones que a todas luces deberían ser revisadas luego de la nacionalización de la CANTV.

34 Además de la creación de centros de acceso para telecomunicaciones y tecnología, a Telecom Venezuela se le ha dado la responsabilidad de la instalación del cable submarino entre Cuba y Venezuela, así como la puesta en marcha de una fábrica de celulares. Ver <http://www.cvgtelecom.com.ve>

3. La concentración económica de las principales operadoras de telefonía

Como adelantamos, la evolución de la estructura y desarrollo del mercado venezolano de telecomunicaciones ha sido consecuencia directa de las grandes operaciones de concentración económica entre operadores que han tenido lugar en el mundo en los últimos años.

Muestra de ello es que a raíz de la decisión de Bellsouth de vender sus empresas de telecomunicaciones en Latinoamérica, se aprueba en Venezuela la toma de control de TELCEL, operador de servicios de telefonía móvil celular, internet y también de telefonía básica, por parte de la empresa española Telefónica Móviles, S.A. (“TELFÓNICA”)³⁵, a través de la compra de las acciones de Bellsouth Internacional Latin America³⁶.

Luego de ello, tuvo lugar la primera de las solicitudes de concentración económica entre dos operadoras de telefonía básica y móvil en Venezuela, referida a la adquisición por parte de CANTV de la totalidad de las acciones que poseía Tim International N.V. (“TIM”) en DIGITEL, operadora de servicios de telecomunicaciones rurales y de telefonía básica³⁷. Esta operación sin embargo, no obtuvo el visto bueno de la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (“Procompetencia”), en tanto la consideró como una reacción de

35 Telefónica -casa matriz de Telefónica Móviles- tenía el 6,91% del capital social de CANTV, quien como se dijera anteriormente es propietaria de Telecomunicaciones Movilnet, C.A.

36 La toma de control se da en razón de que esta empresa posee el 100% de las acciones de Peck Holdings Corporation, quien es propietaria a su vez, del 100% de Telecomunicaciones BBS, la cual tiene el 67% de participación en Telcel, C.A. Ver *Opinión de Procompetencia*, de 31 de agosto de 2004, emitida de conformidad con el artículo 195 de la LOTEL.

37 Recordemos que DIGITEL era concesionaria de los servicios de telecomunicaciones rurales en la Región 2 desde 1998, y posteriormente obtuvo los atributos de telefonía de larga distancia nacional e internacional a nivel nacional, así como de telefonía fija local en Falcón, Lara, Yaracuy y Portuguesa en razón de la subasta de WLL. Además, la empresa había obtenido en junio de 2004 concesión sobre las bandas 903–908 MHz y 948–953 MHz, con el objeto de ampliar los servicios de telefonía móvil.

CANTV a la entrada de TELEFÓNICA a fin de procurar su fortalecimiento más expedito en el sector de telefonía móvil, y estimó que las eficiencias alegadas a favor de la operación constituirían eficiencias privadas, alcanzables inclusive sin la operación y cuyo plazo de verificación no compensaba sus efectos restrictivos a la competencia.³⁸

Sin embargo, un segundo intento de vender las acciones que TIM poseía en DIGITEL se da en el año 2006, como derivación de la estrategia de aquélla empresa de vender las acciones que poseía en operadoras latinoamericanas. En esta ocasión, se propuso vender su totalidad de sus acciones a Telvenco, S.A., (“TELVENCO”), operación condicionada a la adquisición por parte de DIGITEL de los fondos de comercio pertenecientes a INFONET; Digital Celular GSM, C.A. (“DIGITAL CELULAR”)³⁹ y DIGICEL⁴⁰, empresas operadoras de servicios de telecomunicaciones rurales y telefonía básica, y a la cesión de las concesiones otorgadas a INFONET y DIGITAL CELULAR, a favor de DIGITEL. Como resultado de la aprobación de esta operación, DIGITEL se convirtió en un operador de los servicios de telefonía fija local, larga distancia nacional e internacional, así como de telefonía móvil a nivel nacional, siendo además el único operador de este último servicio en tecnología GSM con cobertura nacional.

La última de las operaciones aprobadas tuvo lugar en el año 2007, en el que se dio el visto bueno al cambio de control indirecto, financiero

38 Ver Opinión de Procompetencia, emitida de conformidad con el artículo 195 de la LOTEL.

39 Para ese entonces y como resultado de la cesión del título autorizada por CONATEL en el año 2004, DIGITAL CELULAR era titular de la Concesión N° STR-C-003 para telecomunicaciones rurales en la Región Oriental que había sido inicialmente otorgada a DIGICEL.

40 Si bien DIGICEL había cedido el título que la habilitada como operadora de servicios de telecomunicaciones rurales, a raíz del procedimiento de oferta pública de WLL era titular de una habilitación administrativa general, con los atributos de Establecimiento y Explotación de Red de Telecomunicaciones y Telefonía Fija Local en la Región 4 del RASTB (Amazonas, Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Nueva Esparta y Sucre), así como de una Concesión del uso y explotación del espectro radioeléctrico para WLL en la misma Región.

y gerencial Telecomunicaciones Impsat, S.A., (“IMPSAT VENEZUELA”), operadora de telecomunicaciones, desde 1992, concretamente, de los servicios de red privada de telecomunicaciones; valor agregado y red conmutada de datos a nivel nacional.⁴¹ Las acciones de IMPSAT VENEZUELA que eran propiedad de IMPSAT FIBER NETWORKS, INC, fueron adquiridas por GLOBAL CROSSING LIMITED (“GLOBAL CROSSING”), quien no sólo era operadora de un sistema de fibra óptica global (basado en Internet) en más de una veintena de países, sino que además controlaba indirectamente a GLOBAL CROSSING VENEZUELA, B.V., operador de telecomunicaciones titular de una habilitación administrativa general, para prestar servicios de Transporte y para el Establecimiento y explotación de red de telecomunicaciones. Así, al concretarse la operación se consolidó en manos de GLOBAL CROSSING la operación de una red de transporte a nivel nacional, que sirve de soporte para la prestación del servicio de telefonía IP.

Las concentraciones y cambios de control en estos mercados siguen teniendo lugar en la actualidad, estando pendientes de aprobación nuevas operaciones. CONATEL evalúa hoy la autorización de dos operaciones en los mercados de telefonía, transporte e Internet. La adquisición por parte de CORPORACIÓN TELEMIC, C.A., operador de servicios de telefonía básica y de difusión por suscripción, de la empresa LD TELECOM COMUNICACIONES, C.A., quien a su vez presta servicios de telefonía de larga distancia internacional, y transporte y la operación entre COMSAT VENEZUELA, C.A. quien presta servicios de transporte e Internet y BT GLOBAL, S.A, habilitada para la prestación de los mismos servicios.

41 Las denominaciones de estos servicios no coinciden con las establecidas en la Resolución contentiva de los atributos de las habilitaciones administrativas, dado que su prestación fue otorgada a IMPSAT VENEZUELA mediante concesión con anterioridad a la LOTEL. Actualmente, equivalen a los atributos de Transporte, Internet, Acceso a redes de datos y Establecimiento y explotación de red de telecomunicaciones.

4. La nacionalización de la CANTV

En el año 2007, el Estado a través del Ministerio del Poder Popular para las Telecomunicaciones y la Informática toma el control de la CANTV, principal operadora de telecomunicaciones de Venezuela, a través de la adquisición de las acciones propiedad de VERIZON INTERNATIONAL INC.

Con la culminación del procedimiento de oferta pública para la adquisición de las acciones de la CANTV tanto en Venezuela como en los Estados Unidos de América, el Estado adquirió el 81% del capital accionario de la CANTV, que sumado al 6.5% correspondiente al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BANDES), le dio el 87.5% de las acciones de la empresa.

La “nacionalización” de la CANTV se concreta así a través de un típico mecanismo de concentración de empresas, a saber, la adquisición de acciones, sin que dicha medida política, opuesta a la privatización, se tradujera en este caso en la “publicación” de la actividad. No tuvo lugar para ello la reserva de la titularidad de la actividad al Estado, para lo cual hubiese sido necesario dictar una Ley Orgánica que así lo previera (artículo 302 constitucional). Tampoco estuvimos ante la transferencia al sector público de los bienes empleados en el desarrollo de la actividad nacionalizada, por vía de la expropiación, conforme al artículo 115 de la Constitución.

Así las cosas, la toma de control de la CANTV por parte del Estado, constituye definitivamente la vuelta al Estado empresario en el sector de las telecomunicaciones, principalmente, en los servicios de telefonía básica, telefonía móvil e Internet, posicionando al Estado como el mayor operador de servicios además del propietario de la red de telecomunicaciones más grande del país.

La CANTV estatal entra a competir así con los operadores privados. En primera instancia, con aquellos que prestan los servicios de telefonía fija local, es decir y en orden que arroja su participación en el mercado, TELCEL, DIGITEL, CORPORACIÓN TELEMIC y

VENINFOTEL, pero también con los operadores de servicios de telefonía de larga distancia nacional e internacional e Internet.

V. Reflexiones finales

Ha sido nuestro objetivo delinear los aspectos principales del desarrollo de los mercados de los servicios de telecomunicaciones en Venezuela, concretamente, de los servicios de telefonía, haciendo énfasis en el ciclo generado por la modificación del papel del Estado como regulador y prestador de servicios de telecomunicaciones.

Así, de la operación privada a la nacionalización y reserva al Estado en los años 40 y 50. Posterior retorno a la operación privada mediante la privatización de la CANTV en el año 91, acompañada de concesiones de servicios de telefonía móvil y telecomunicaciones rurales en la misma década. Fin del período de concurrencia limitada, eliminación de la reserva al Estado y liberalización de servicios con la LOTEL en el año 2000. Desarrollo de los mercados de telefonía, transporte e Internet dominados por la concentración de operadores y paralelamente a ello, vuelta del Estado a la prestación de los servicios de telecomunicaciones, primero, al crear Telecom Venezuela y luego, y de forma determinante, al adquirir las acciones de la CANTV.

Ante este panorama y en un ambiente de avances tecnológicos que propician la convergencia de servicios, son muchas las interrogantes y retos a los que se enfrentan las telecomunicaciones:

- .- El Ministerio del Poder Popular para las Telecomunicaciones y la Informática, como órgano encargado de establecer las políticas públicas y directrices del sector, y a su vez supervisor de la CANTV y Telecom Venezuela.
- .- La CANTV, en dos dimensiones: (i) la adecuación a sus objetivos como operadora de servicios pero también al cumplimiento de los fines sociales propugnados por el Estado y dirigidos a la extensión de la red y los servicios, y (ii) su comportamiento en el mercado, de cara al respeto de las reglas de libre competencia hoy vigentes, así

como a las regulaciones establecidas en procurar de la entrada y mantenimiento de nuevos operadores (interconexión; acceso; vías generales; numeración).

- .- CONATEL como regulador de servicios de telecomunicaciones, creado para “arbitrar” como institución independiente las condiciones del mercado y garantizar el cumplimiento de las reglas para la competencia establecidas en la LOTEL.
- .- Finalmente, las estrategias de los operadores de telecomunicaciones, de cara a fortalecer sus posiciones en los mercados, frente al principal operador y competidor: el Estado, a su vez planificador y regulador, considerando la previsible imposición de nuevas obligaciones sociales, así como de fijación de precios.

Los cambios comentados han tenido lugar con independencia de la regulación del sector establecida en la LOTEL y sus reglamentos, así como en las normas dictadas por CONATEL, lo cual nos lleva a dejar abierta la interrogante acerca de los principios que guiarán la anunciada reforma de la LOTEL, cuya discusión pasa sin duda por dilucidar cada uno de los temas aquí enunciados.