



PRIMERAS JORNADAS NACIONALES DE TELECOMUNICACIONES

Resumen de Ponencias 2017





**PRIMERAS JORNADAS
NACIONALES DE
TELECOMUNICACIONES**
Resumen de Ponencias 2017



© Unidad Reguladora de
Servicios de Comunicaciones
2018 - Montevideo, Uruguay

Dirección: Uruguay 988 - Montevideo, Uruguay

Teléfono: +598 2902 8082

Contacto: comunicaciones@ursec.gub.uy



**PRIMERAS JORNADAS
NACIONALES DE
TELECOMUNICACIONES**
Resumen de Ponencias 2017

Queda prohibida toda reproducción de la obra o partes de la misma por cualquier medio tradicional o digital sin autorización previa de URSEC.

Prólogo

Al momento de prologar esta publicación, que tanto esfuerzo ha demandado, experimento dos sensaciones muy claras. En primer lugar, el agradecimiento a un magnífico equipo de trabajo de nuestra Unidad Reguladora, encabezado por Liliana Ceballos, que nos permitió disfrutar de las Jornadas en el pasado mes de marzo, con un más que adecuado nivel de organización. El agradecimiento también al Centro de Estudios para el Desarrollo de las Telecomunicaciones y el Acceso a la Sociedad de la Información de América Latina (CERTAL) con quién hemos co-organizado este evento y en paralelo con el Punta – Show Montevideo, que tuviera lugar en paralelo, y sin cuyo valioso aporte no habría sido posible realizar el encuentro cuya producción intelectual ponemos, ahora, a disposición del lector.

En segundo lugar, profunda alegría por el encuentro de tantas visiones, muchas veces antitéticas. En una panorama de nuestra región en que muchos intereses económicos buscan la manipulación de las grandes mayorías, con la finalidad de generar descontento, y la consiguiente pulsión por consumir más allá de lo que se necesita, y establecer una grieta de separación, entre los uruguayos, URSEC intenta colaborar con una fuerte apuesta al diálogo. Y en este diálogo hemos cuidado que nadie quede afuera. Que sea plural, pues creemos que de la confrontación de ideas, a título de síntesis, nacen las soluciones para los problemas de nuestro sector.

Asimismo, una mirada profundamente democrática implica que todas las voces tengan su lugar, y ese fue el espíritu de estas primeras - jagotadoras! - Jornadas. Esa alegría por la palabra, por el diálogo, por la posibilidad que nos da esta instancia institucional de generar espacios donde personas que piensan muy diferente pueden fraternalmente compartir sus ideas.

¿Cómo hicimos estas jornadas? Bueno quizá un poco a los tropezones, pero convocamos a una reunión a los actores empresariales, sindicales, al Poder Ejecutivo en su calidad de formador de políticas y por supuesto nuestra presencia como

reguladores y a partir de una lluvia de ideas, surgió el temario de las Jornadas.

Finalmente, una palabra para nuestro querido homenajeado en las Primeras Jornadas, el Doctor Pedro Narbondo, en el entendido de que quizá no ha sido lo suficientemente homenajeado tras su reciente fallecimiento. ¿Por qué Narbondo en Telecomunicaciones? Porque nos dejó un marco teórico que nos permite desarrollar políticas y aspectos regulatorios de funcionamiento de lo práctico, a partir de enseñanzas y de cuestiones básicas que hemos intentado que estén reflejadas en la nueva misión y visión de URSEC. El universalismo de derechos, es decir lo que quizá nosotros formulamos en forma rústica comparada con la que Narbondo estableciera, sintetizando en la fórmula “todos los derechos para todos y todas”, todos los derechos, no solo los tan importantes de los usuarios y consumidores, sino de aquellos que no tienen las posibilidades de usar y consumir. Y por otro lado la apuesta al desarrollo que no es obviamente la de los años 50 o 60 sino desarrollo que equilibre las facetas económica, social, cultural y ambiental. Con la sencillez de los grandes, Narbondo unía en su obra esta mirada al concepto de “neodesarrollismo” en un sentido positivo, brindándonos una herramienta conceptual sobre la que debemos seguir trabajando, y que será una de las chispas intelectuales de nuestras Segundas Jornadas.

En definitiva, un gran hombre, un gran intelectual, que intentamos homenajear con la democrática diversidad de las páginas que siguen y que confiamos serán disparador de nuevos pensamientos y renovadores abordajes de los lectores a los que están dirigidas: a los prácticos del sector telecomunicaciones, a los docentes, a los investigadores, a los estudiantes de Ingeniería, Derecho, Comunicación y Economía y, sobre todo, a la gente común, que merece que se traten los temas en profundidad, pero sin barreras, de modo que cada uno pueda construir su propio conocimiento.

¡Nos vemos en las próximas Jornadas!

Nicolás Cendoya
Director de la URSEC



**PRIMERAS JORNADAS
NACIONALES DE
TELECOMUNICACIONES**

Resumen de Ponencias 2017

Índice

PANEL TECNOLÓGICO

- Pag. 13...** Neutralidad Tecnológica - Una mirada parcial. / Ing. Sergio De Cola.
- Pag. 19...** ¿Qué es IoT? / Lic. Enrique Javier Ros.
- Pag. 25...** La estandarización como respuesta a las necesidades que plantea el desarrollo de la Internet de las cosas. / Ing. Eduardo Grampín.
- Pag. 31...** ANTEL y el ecosistema de Internet de las Cosas / Ing. Diego Belotti.
- Pag. 39...** El futuro de la radiodifusión y las atribuciones de espectro radioeléctrico a nivel global. / Ing. Néstor Criscio.
- Pag. 45...** Las necesidades de frecuencias de los operadores. Igualdad ante la ley y principio de igualdad. / Ing. Natalia Pignataro.
- Pag. 51...** Desafíos de las OTTs. / Ing. Alejandro Paz.
- Pag. 59...** OTT - ¿Valor agregado sobre red? / Ing. Fernando Hernández.
- Pag. 69...** Miradas internacionales sobre la gobernanza de Internet.
Dra. Beatriz Rodríguez.

PANEL ECONÓMICO

- Pag. 77...** Los desafíos de la Economía Institucional en telecomunicaciones.
Ec. Diego Larriera.
- Pag. 83...** Estado actual de la formación de profesionales en telecomunicaciones.
Ing. María Simon.
- Pag. 89...** ¿Debe ser onerosa la obligación de suministrar contenidos de los canales de aire a los operadores de TV para abonados? / Sr. Gustavo Gómez Germano.
- Pag. 95...** El must carry como oportunidad de pantalla y diversificación de los mensajes.
Sr. Pablo Scotellaro
- Pag. 99...** El must carry como garantía de acceso. / Dra. Elena Grauert.
- Pag. 105...** La dinámica de los servicios de comunicaciones y la teoría económica. ¿Es posible seguir sosteniendo los modelos clásicos? / Ec. Luis González.
- Pag. 113...** La inclusión financiera como motor de desarrollo en telecomunicaciones.
Ec. Martín Vallcorba.
- Pag. 119...** Mecanismos de la Ley No. 19.307 para diversificar el acceso a la información.
Prof. Edgardo Ortuño.
- Pag. 125...** Competencia en las telecomunicaciones en la actualidad: ¿Herramienta o fin?
Ec. Adriana Riccardi.
- Pag. 135...** La importancia de la defensa de la competencia en la solución de controversias entre actores del mercado de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual.
Dr. Alejandro Alterwain
- Pag. 141...** La defensa de la competencia y la efectividad de los derechos en materia de telecomunicaciones. ¿Bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios?
Dra. Luján Varela.
- Pag. 149...** El Estado como policy maker, regulador y prestador en telecomunicaciones.
Ec. Leandro Zipitria
- Pag. 153...** ¿Por qué es necesario el rol del Estado en las telecomunicaciones? / Sr. Claudio Veiga.

Pag. 159... Telecomunicaciones y política industrial. / Ec. Daniel Kefeli.

PANEL JURÍDICO

Pag. 165... La jurisprudencia de inconstitucionalidad de la SCJ en materia de concentración de servicios de comunicación audiovisual y de telefonía y transmisión de datos.
Dr. Federico Almeida.

Pag. 173... Libertad de expresión y sus límites. Artículo 56 Ley No.19.307. / Dr. Rafael Inchausti.

Pag. 181... Una mirada crítica de la jurisprudencia en materia de acumulación de servicios: la limitación de libertades de empresa desde la perspectiva del Derecho Administrativo.
Dr. Rodrigo Díaz.

Pag. 191... Un análisis del problema del artículo 56 de la Ley No. 19.307. / Dr. Gabriel Delpiazzo.

Pag. 201... Eventos de interés general y derechos exclusivos.
En la búsqueda de un sano equilibrio.
Dr. Juan Andrés Lerena.

Pag. 207... El régimen jurídico de la actividad económica de las telecomunicaciones a nivel global. ¿Es deseable un régimen uniforme?
Lic. Andrés Sastre.

Pag. 213... Estado y Telecomunicaciones en el siglo XXI. / Dr. Matías Rodríguez.

Pag. 223... El rol de los servicios de comunicación audiovisual en la construcción de discursos y su vínculo con el ejercicio del poder de castigar.
Dr. Martín Fernández.

Pag. 229... La libertad de expresión y la democracia. / Sr. Miguel Ángel Pose.

Pag. 235... Los medios comunitarios como espacio de construcción de la comunicación como derecho humano.
Ps. Belén Itza.

Pag. 243... Algunos problemas actuales vinculados a la competencia del regulador.
Dra. Graciela Coronel.

Pag. 251... El rol jurídico de la URSEC en el mercado de las telecomunicaciones.
Dr. Luciano Real.

Pag. 259... La especificidad de la presencia de un actor público estatal en el mercado de las telecomunicaciones y el rol del regulador.
Dra. María Laura Chiessa.

Pag. 265... Ciberseguridad y los nuevos desafíos. / Ing. Leonardo Vidal.

Pag. 271... La protección de datos personales como Derecho Humano. / Dr. Ramiro Prieto.

Pag. 277... La privacidad como desafío primordial en la actualidad de las telecomunicaciones.
Dr. Matías Jackson.

Pag. 281... Monopolio de ANTEL. ¿Cuál es su alcance? / Dra. Susana Peruzzo.

Pag. 287... Monopolio de ANTEL. ¿Cuál es su alcance? / Dra. Adriana Bauzá.

Pag. 293... Monopolio de ANTEL. ¿Cuál es su alcance? / Dr. Carlos Delpiazzo.



PANEL TECNOLÓGICO
Resumen de Ponencias 2017

NEUTRALIDAD TECNOLÓGICA UNA MIRADA PARCIAL

Ing. Sergio De Cola
Facultad de Ingeniería, UDELAR

Introducción.

Cuando estaba pensando el título para esta presentación realizada en el marco de las Primeras Jornadas Nacionales en Telecomunicaciones organizadas por la URSEC, se me ocurrió jugar un poco con las palabras y que el subtítulo fuera “una mirada parcial”. Parcial por un lado, porque los 15 minutos que se dispusieron para exponer (o el límite de carillas de esta versión escrita) no dan para abarcar un tema tan amplio, que tiene múltiples aristas, muchas variantes de abordaje, además de ser un tema polémico de por sí.

Y parcial también, porque en definitiva es un antónimo de neutro, es lo contrario. La neutralidad uno la asocia con no tomar posición, y esta exposición va a intentar tomar posición, es decir no voy a ser neutro respecto a la neutralidad tecnológica, valga la redundancia.

Reflexiones I.

Para empezar algunas reflexiones.

Lo primero a señalar es que lo neutro tiene un particular atractivo para nosotros. No sé si para la especie humana en general, o al menos para los que estamos en tecnología, a los que nos interesan no solo los aspectos puramente técnicos sino también los aspectos regulatorios, los vinculados con las políticas públicas al respecto.

Pero sin duda lo neutro, quizás porque lo asociamos a la equidistancia, a la libertad, a la justicia, a la ausencia de conflictos o polarización, resulta atractivo y por eso no resulta extraño que tengamos dos grandes principios de neutralidad en la vuelta: la famosa “neutralidad de red” que ha sido objeto de numerosos debates que siguen hasta en la actualidad, y la que hoy nos convoca, la “neutralidad tecnológica”.

Postulados de neutralidad éstos que, muchas veces, son elevados a la condición de objetos venerados, vacas sagradas, principios que están escritos en la piedra y que no pueden ser cuestionados.

Lo extraño, a pesar de estar hablando de la neutralidad, es que hay pocos que sean (seamos) neutros frente a estos conceptos. Conceptos que nos dejan, a todos nosotros, en cualquier posición menos en una posición neutra respecto a ellos.

Definiciones.

Vamos a tratar de aproximarnos a una definición de “neutralidad tecnológica”, alertando desde el comienzo que no existe una única definición, una definición consensuada, existiendo múltiples aproximaciones como es habitual en temas polémicos como este. Quizás la que nos viene enseguida a la mente al tratar este tema, por haber sido una de las primeras formulaciones de los conceptos de la neutralidad tecnológica, es la adoptada, en forma temprana, por la Unión Europea en sus recomendaciones para los estados miembros respecto a los marcos normativos y las regulaciones de los servicios de telecomunicaciones, allá por 1999.

Está por tanto vinculada directamente a los aspectos regulatorios de las telecomunicaciones, que es en el contexto en que justamente se desarrollan estas Primeras Jornadas Nacionales de Telecomunicaciones de URSEC.

El enunciado establece que la neutralidad tecnológica es:

“no imponer un tipo particular de tecnología ni discriminar en favor del uso de un tipo particular de tecnología, sino garantizar que la prestación de servicios sea regulada

de forma homogénea y con independencia de la infraestructura de comunicaciones a través de la que se presten estos servicios”.

Este es, en definitiva, el tipo de recomendación que la Comisión de la Unión Europea que trató estos temas, le hacía a los estados en materia del marco normativo que debían incorporar en sus legislaciones.

Viniendo un poco más acá, en el tiempo y en especial en la geografía, a nuestro país Uruguay, podemos ver como se refleja la definición de la Unión Europea en nuestro Reglamento de Licencias de Telecomunicaciones, Decreto 153 del año 2003. El reglamento propone a la vez una definición y una toma de posición respecto a la “neutralidad tecnológica”, en su artículo 4º, al establecerla como principio aplicable al marco normativo de las telecomunicaciones en nuestro país, mediante el texto:

“Neutralidad tecnológica. Se reconoce la libertad para la adopción de tecnologías para la prestación de los servicios de telecomunicaciones.”

Es decir, como se observa, adopta el criterio europeo en forma bastante lineal y directa. A continuación veremos otro ejemplo de la región, en este caso del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, el cual respecto a la “neutralidad tecnológica” establece que: “Es la libertad que tienen los proveedores de redes y servicios de usar las tecnologías para la prestación de todos los servicios sin restricción distinta a las posibles interferencias perjudiciales y el uso eficiente de los recursos escasos.”

Notemos que, si bien es similar a la de Europa y por tanto también a la nuestra, esta definición pone ciertos límites a la aplicabilidad, al hablar de las interferencias perjudiciales o el uso eficiente de los recursos, conceptos que aplican especialmente al recurso escaso por excelencia: el espectro radioeléctrico.

En lo personal estoy mucho más cerca de esta definición, que incluye restricciones, adoptada por la Administración de Colombia que de la que en su momento adoptó Uruguay. Y estoy convencido de que quienes redactaron esa definición para nuestro país en el año 2003 si lo hicieran hoy, incorporarían cláusulas de excepción como estas, en función de lo que ha pasado y de los problemas que hemos tenido que sufrir en materia de un uso ineficiente del espectro radioeléctrico como consecuencia de haber aplicado el principio tal como estaba enunciado.

Continuando el análisis de posibles definiciones, hay casos como el de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) en las que se hace una referencia a la neutralidad tecnológica dentro de las recomendaciones a los estados miembros, sin proporcionar una definición propiamente dicha. Dice la UIT: “El estado de derecho, acompañado por un marco de política y reglamentación propicio, transparente, favorable a la competencia, tecnológicamente neutro, predecible y que refleje las realidades nacionales, es insoslayable para construir una Sociedad de la Información centrada en la persona.” (el subrayado es nuestro).

Es decir que la UIT entiende que un entorno de política y de reglamentación adecuado al desarrollo de la Sociedad de la Información debe ser “tecnológicamente neutro” (aunque no aclara que quiere decir con esto).

Otras definiciones provienen ya de individuos y no de organizaciones, como es el caso de la que propone Mauro Ríos, Director de Internet Society Uruguay, quién establece como definición: “es la libertad de los individuos y las organizaciones de optar por la tecnología más apropiada y conveniente a sus necesidades y requerimientos, para su desarrollo, adquisición, uso o comercialización”.

La diferencia relevante de esta definición respecto a las anteriores es la incorporación

de los usuarios, ya sean individuos u organizaciones, lo que a mi entender resulta positivo, ya que la neutralidad tecnológica, en todo caso, no es algo que solamente abarca a los prestadores de los servicios o a los fabricantes de los objetos tecnológicos. La investigadora Cristina Cullell, actual miembro de la Comisión Europea, se aproxima a la definición por el lado de distinguir ciertas propiedades que tendría la neutralidad tecnológica:

- busca asegurar un tratamiento regulador igualitario evitando un cambio en el marco jurídico en función de la tecnología utilizada para la prestación del servicio.
- se relaciona con la sostenibilidad, que parte de la base de que la tecnología evoluciona más rápidamente que la regulación.
- en contrario, la regulación tecnológica específica puede tener un efecto negativo para la eficiencia del mercado.
- es garantía de cierta seguridad al consumidor.

Reflexiones II.

En definitiva muchas de las definiciones que vimos vinculan el concepto de neutralidad tecnológica a la competencia, a las lógicas de mercado que llevan a la eficiencia y al estímulo de la innovación, según los promotores de este concepto.

De alguna forma está implícito en todo esto que vimos que el Estado, a través de la regulación en este caso, no es bueno seleccionando tecnologías. También se entiende que la innovación se vería afectada en caso que no existiera esta neutralidad tecnológica que se promueve.

En lo personal pienso que todo esto es en parte cierto. Efectivamente hay temas en los cuales hacer una opción tecnológica por la vía administrativa, por la vía regulatoria, no es lo mejor para que exista innovación, no es bueno para que exista eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, y que se fomente la competencia entre los prestadores para lograrlas.

También pienso que la regulación no es siempre buena para seleccionar tecnologías, es sabido que la burocracia no es algo que se lleve bien con la elección de las tecnologías. Pero pienso que no debemos tomar esto como algo absoluto, la neutralidad tecnológica no puede ser nunca un principio que lo tengamos como una verdad revelada, como algo que debe aplicarse en cualquier contexto y oportunidad.

En este sentido debería llamarnos la atención, en primer término, que estemos discutiendo sobre la neutralidad de algo (la tecnología) que, definitivamente, no es neutra en sí misma. Esto porque cada tecnología resulta de un estadio de evolución en el contexto de una sociedad y un tiempo histórico determinado, la tecnología no nace espontáneamente y en forma independiente de las sociedades que la crean.

Y, agreguemos, también estamos convencidos que no existe el “determinismo tecnológico”, la tecnología no deviene por sí misma, es el resultado del esfuerzo consciente de los seres humanos, tanto a nivel individual como colectivo.

Por tanto la tecnología es el resultado de nuestro esfuerzo consciente, en el contexto de una sociedad y en un marco histórico determinado y por tanto no puede considerarse que sea neutra en ningún sentido. A pesar de ello estaríamos pretendiendo la neutralidad en su selección, lo que no parece demasiado consistente.

Por otro lado pensamos que si bien el Estado puede no ser bueno a la hora de elegir tecnologías, el mercado tampoco es perfecto en esa tarea. Existen múltiples ejemplos históricos de tecnologías que prevalecieron en el mercado a pesar de ser inferiores. Y en particular el mercado no ha demostrado ser bueno en asignar recursos escasos

(como el espectro radioeléctrico).

Otro aspecto sobre el que es importante reflexionar es sobre el usuario, es decir traer nuevamente al centro de la atención al usuario de las tecnologías y los servicios de telecomunicaciones. El usuario se encuentra de alguna forma “atrapado” entre la innovación y la necesidad de estándares. El usuario quiere la innovación porque busca cosas nuevas, busca el progreso, mejorar su calidad de vida. Pero a su vez la ausencia de estándares y de definiciones sobre las tecnologías impide el uso efectivo y continuo en el tiempo de las mismas. Pensemos, por ejemplo, en los cambios en los últimos tiempos en los soportes físicos y formatos de archivos para almacenar videos y fotografías. Podemos decir que existe una tensión entre dos necesidades contradictorias del usuario respecto a la tecnología: la innovación por un lado y la existencia de estándares por otro, para poder, por ejemplo, intercambiar la información que generamos, entre otros objetivos.

Y, fundamentalmente, entendemos que existen necesidades de interés general que deben prevalecer sobre el “principio” de neutralidad tecnológica. Dentro de estas necesidades podemos mencionar la protección del medio ambiente, la protección de la salud, la protección de la inversión que los usuarios realizan en tecnología y la protección del acceso por parte de toda la población a la tecnología.

Para ilustrar como sería esta interacción entre la neutralidad tecnológica y los intereses de carácter general a proteger veamos los siguientes ejemplos prácticos de aplicación. Por ejemplo, establecer desde la regulación, directivas o normas que tengan que ver con el tamaño y resolución de la pantalla de un teléfono inteligente no parece tener demasiado sentido, ya que no es algo que pueda afectar el tipo de intereses que proponemos proteger. Y por tanto no es algo en que ni la sociedad ni el Estado deba meterse, y entonces la definición de si la pantalla es táctil de tipo resistivo o capacitivo y si es de 4 o 5 pulgadas es algo que se definirá por la interacción de los usuarios y los fabricantes en el mercado.

Pero si pensamos en la norma de televisión digital de un país, allí el Estado no puede ser neutro y debe adoptar un estándar, como lo han hecho todos los países del mundo. Porque de ese modo se estará protegiendo el derecho del acceso a esa tecnología por parte de la población y también la inversión que hacen los usuarios en aparatos de televisión para recibir las señales. Si en un país se dejara que los radiodifusores eligieran libremente qué norma de televisión usar, sería bastante caótico y se podría dar el caso absurdo que los televidentes debieran comprar un aparato receptor distinto para cada canal que quisieran ver. Esto claramente carece de todo sentido y por tanto aquí el “principio” de neutralidad tecnológica no aplica.

Otro ejemplo donde los Estados no son neutros tecnológicamente es el de la adopción de las directivas RoHS en la fabricación de artículos tecnológicos, es decir sistemas de producción libre de elementos perjudiciales o peligrosos para el medio ambiente. Estas directivas nacen para proteger la salud de las personas y el medio ambiente y contradicen notoriamente a la neutralidad tecnológica, a pesar de lo cual los Estados las adoptan prohibiendo la fabricación o importación de artículos tecnológicos que no estén manufacturados acorde a estas directivas.

Un ejemplo que podríamos ponerlo en la categoría de “curioso” es el de los cargadores de teléfonos celulares. En principio uno podría pensar que algo así entra en la categoría de cosas en la que el Estado no debería inmiscuirse. Sin embargo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la misma que recomienda a los estados adoptar un ambiente normativo tecnológicamente neutro, promueve la adopción de estándares para que un mismo cargador sirva para múltiples tipos y marcas de teléfonos, como

forma de minimizar la basura tecnológica que se genera con los permanentes recambios tecnológicos que existen en el mercado de teléfonos celulares. Si bien ahora se ha uniformizado bastante (quizás como resultado de las recomendaciones de la UIT), recordemos que hasta hace poco tiempo cada fabricante tenía su propio tipo de conector y otras características técnicas que hacían inservible el cargador en un teléfono de otro fabricante, con lo cual al cambiar el aparato debíamos también cambiar el cargador, desechando al anterior sin posibilidad de reutilizarlo.

El último ejemplo que deseamos presentar es el referido a la canalización de las bandas de frecuencia para la tecnología de telefonía móvil 4G-LTE. Los países están adoptando alguna de las canalizaciones disponibles y fuerzan a todos sus operadores a seguir la misma, alejándose de la neutralidad tecnológica en este aspecto. En este caso también se está buscando proteger al usuario, en la inversión que éstos hacen en sus aparatos telefónicos. Y esto no solo es a nivel país, sino que incluso se busca la armonización a nivel regional, de modo que los usuarios puedan continuar usando sus teléfonos en otros países.

Conclusiones

Para terminar, como conclusión y a modo de resumen podemos decir que entendemos que la neutralidad tecnológica no puede tomarse como un principio absoluto. No podemos asumirlo como algo que siempre prevalece sobre otros elementos que deben ser considerados al momento de regular.

En definitiva, entendemos que la neutralidad tecnológica debe utilizarse como una guía para la regulación, para los marcos normativos, adoptándola cuando no afecte intereses de carácter general, aprovechando los elementos positivos que tiene el concepto de neutralidad tecnológica, pero balanceando su aplicación cuando otros aspectos relevantes y significativos para la sociedad puedan ser afectados por ella.

¿QUÉ ES IoT? ¿QUÉ ES INTERNET DE LAS COSAS?

Lic. Enrique Javier Ros Gadea

Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación - URSEC

Introducción.

La idea de esta presentación es dejar claro algunos conceptos de que hablamos cuando nos referimos a Internet de las Cosas (Internet de los Objetos, Internet of Things, IoT). Hoy día estamos usando mucho este término. Como tenemos en las Jornadas un público tan variado, entendemos que se deben uniformizar algunos conceptos y definiciones sobre este tema. Además, esta exposición sirve para dar pie a mis compañeros del panel para que ellos puedan desarrollar sus temas y tengamos una base.

Concepto de IoT.

El origen del concepto de Internet de las Cosas surge en 1999 en el Auto Id Center del MIT (Massachusetts Institute of Technology) y surgió como una infraestructura global para las etiquetas RFID (Identificación por Radiofrecuencia). Los RFID se han instaurado en nuestra vida cotidiana: desde un Tag para marcar o abrir una puerta, las etiquetas que hay en las tiendas donde avisan si nos vamos por la puerta sin pagar, o como el integrado en la nueva cédula uruguaya que permite hacer el registro en migraciones mucho más rápido.

La idea del Auto Id Center era poder rastrear cualquier objeto en cualquier parte del mundo y para ello pensaban que la infraestructura que soportara este rastreo fuera Internet. Y de ahí sale el término de Internet of Things.

La Visión del MIT Auto ID Center: “El Centro Auto-ID prevé un mundo en el que todos los dispositivos electrónicos están conectados en red y cada objeto, ya sea físico o electrónico, está marcado electrónicamente con información pertinente a ese objeto. Prevedemos el uso de etiquetas físicas que permiten la interrogación remota, sin contacto de sus contenidos, permitiendo así que todos los objetos físicos actúen como nodos en un mundo físico en red. La realización de nuestra visión producirá una amplia gama de beneficios en diversas áreas, incluyendo la gestión de la cadena de suministro y el control de inventario, el seguimiento de productos y la identificación de ubicaciones, así como las interfaces hombre-computadora y humanos. Nuestra visión de tecnologías omnipresentes de identificación automatizada y sus aplicaciones impulsa nuestra agenda de investigación y nuestros objetivos.”

(2000) http://cocoa.ethz.ch/downloads/2014/06/None_MIT-AUTOID-WH-001.pdf

Hoy en día no solo es necesario identificar esos objetos. Vemos que dichos objetos pueden ir cambiando sus propiedades y a partir de eso es que necesitamos poder obtener más información. Vemos que la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) viene trabajando el concepto de IoT y en 2012 hace una definición de qué es IoT: “Infraestructura mundial para la sociedad de la información que propicia la prestación de servicios avanzados mediante la interconexión de objetos (físicos y virtuales) gracias a la interoperabilidad de tecnologías de la información y la comunicación, presentes y futuras.” **Definición de la ITU Y.2060 (06/12)**

De aquí vemos e inferimos determinados conceptos que también están especificados en la recomendación 2020 del mismo organismo. Voy a desarrollar brevemente los conceptos vertidos en dicha definición: Los objetos físicos existen en el mundo físico y es posible detectarlos, actuar sobre ellos y conectarlos. Los objetos virtuales existen en el mundo de la información y se pueden almacenar, procesar y acceder a los mismos. Un ejemplo es un litro de leche, este es un objeto del mundo real, pero también

puede tener una correspondencia con el objeto virtual, ya que es parte del inventario informatizado de un supermercado. Podemos tener determinados objetos que no tengan una correspondencia con el mundo virtual, ya que no nos interesa que exista dicha relación. Y además podemos tener objetos virtualizados que no están en el mundo real, ejemplo una canción en formato mp3, que se encuentra en un servidor. Cuando hablamos de tecnologías de la información y la comunicación nos referimos a los dispositivos que hacen posible la prestación de los servicios. En el contexto de Internet de los objetos un dispositivo es una pieza de equipo con las capacidades obligatorias de comunicación y las capacidades opcionales de detección, de accionamiento y de adquisición, almacenamiento y procesamiento de datos. Un ejemplo de dispositivo es un celular, tiene la capacidades de comunicación (Se puede comunicar por LTE, Wifi, Bluetooth, GPS, además de detección, (acelerómetro, biometría), permite adquirir imágenes, guardar información y procesar datos. Estos dispositivos deben poder conectarse para brindar los servicios, debe existir una interconexión de los mismos. Además de estar conectados debemos poder intercambiar información y por esto la interoperabilidad entre dispositivos, permitiendo que estos utilicen la información intercambiada. Es entendido que IoT necesita integrar muchos tipos de tecnologías avanzadas y estas deban poder dialogar tanto de máquina a máquina, persona a máquina o viceversa y de persona a persona. Aprovechando las capacidades de los dispositivos, adquisición, procesamiento y comunicación ofrecen servicios para tipos de aplicaciones para que sea información operacional, es decir, que brinde la información que permita tomar decisiones, ejecutar tareas, etc. A veces la información de los dispositivos está sin procesar y los servicios avanzados procesan dicha información con algún fin. Por último las aplicaciones son las que permiten procesar los requerimientos específicos por la cual fueron creadas.

Un ejemplo de IoT.

Un ejemplo de lo que vinimos desarrollando podría ser el siguiente: A Diego le gusta mucho escuchar música y que tenga un buen sonido. En su casa tiene un equipo de música que permite recibir música a través de Bluetooth. Aprovechando la capacidad que tiene el equipo, se suscribió a un servicio de música por Internet (Servicio avanzado). En su celular instaló una aplicación para poder utilizar el servicio avanzado. Desde la aplicación Diego se conecta con el servicio (a través de la Wifi de su casa, se autentica y selecciona la canción que desea escuchar.

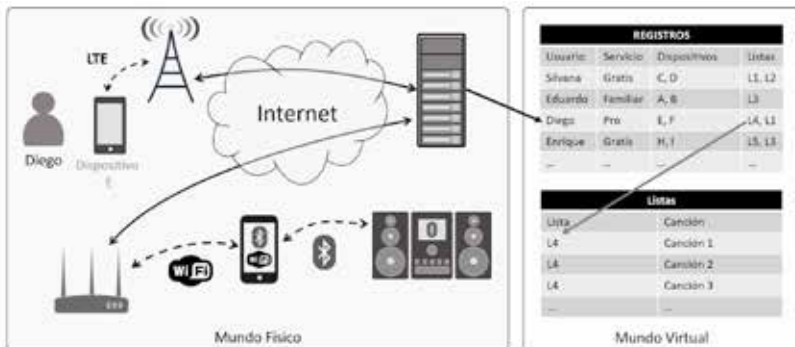


Ilustración 1 - Ejemplo de uso de las IoT

Sobre qué se aplica IoT.

Estos son algunos ejemplos donde se están desarrollando Internet de las Cosas:

Salud: Los laboratorios están conectados a través de dispositivos, ven el nivel de azúcar en la sangre y de ahí pueden enviar la información al centro asistencial.

Utilidades: Medición de los contadores, agua, gas, etc.

Manufactura: En los procesos productivos existen más sensores que controlan los procesos, sensores ópticos, temperatura, etc.

Transporte: Hoy en día se están desarrollando autos no tripulados.

Cadena de suministros: Ahí ya vimos ejemplos con los RFID entre otros.



Ilustración 2 - Aplicación de las IoT

Impacto de IoT.

En primer lugar, aunque no considero que sea el más importante, impacta sobre las cosas, los objetos. Ya que los mismos están más controlados, los datos pueden ser más fiables y con volúmenes mayores. Un ejemplo es que las partes de un auto tienen sensores y estos se podrían comunicar con el fabricante para ver si existe algún defecto de fábrica, informar sobre el rendimiento, entre otros.

Por otro lado tenemos los datos, los mismos pueden ser en tiempo real, cada determinado intervalo de tiempo. Estos datos deben ser adquiridos, transmitidos, procesados, almacenados. Esto hace que se necesite la infraestructura adecuada para tales efectos, a nivel de redes, las comunicaciones deben ser más robustas, (se calcula que para el 2020 existirán más de 50.000 millones de dispositivos, que van a estar generando datos. Los mismos deben ser almacenados y procesados, de ahí surgen conceptos como: cloud computing, big data, data analytics, inteligencia artificial, entre otros. Se deben crear mejores sistemas de análisis para dichos datos. También afecta cómo se obtienen los datos, de los dispositivos. Hoy en día se necesitan dispositivos con bajo consumo de energía, para que los mismos puedan comunicarse por más tiempo. Además en el intercambio de información se necesitan ajustar o crear nuevos estándares de comunicaciones.

Procesos: En los procesos vemos cómo los usuarios interactúan con las máquinas en tiempo real. Los procesos a su vez pueden ser más complejos. Al ser la colecta de los datos de forma automática, la misma puede ser más fiable y rápida, mejorando los procesos de tomas de decisiones.

Personas: Al afectar los procesos, también afecta a las personas en sus empleos, su educación, su forma de relacionarse con sus pares y el mundo, su hábitat, su salud, es decir, la forma de vida que hoy conocemos.

Las personas van a tener más capacidades debido a que podrán monitorear y controlar más objetos. Pero también esta capacidad de monitorear, puede ir en contra de la privacidad y los derechos de las personas por el mero hecho de “objetivar” a los sujetos, las personas pasan a ser objetos. Las personas pasan a ser datos en sistemas, datos estadísticos de preferencias, comportamiento, actividades, relaciones, pero no dejan de ser datos de objetos.

Internet de las Cosas está modificando el presente y futuro del mundo en que vivimos. Lo que debemos reflexionar es cuál es ese futuro que nosotros deseamos, cuál es el mundo en el que queremos vivir y donde vivan las generaciones venideras. IoT puede servir para vivir en un mundo mejor si no dejamos de ser sujetos.

_____●

**LA ESTANDARIZACIÓN COMO RESPUESTA A LAS
NECESIDADES QUE PLANTEA EL DESARROLLO DE LA
INTERNET DE LAS COSAS**

Ing. Eduardo Grampín Castro
Universidad de la República - UDELAR

Resumen.

Este artículo plantea una revisión somera de los múltiples estándares que deben manejar las aplicaciones de Internet de las Cosas (IoT por su sigla en inglés “Internet of Things”), basada fundamentalmente en el sitio IoT Standards and Protocols¹. Se repasan las distintas capas, que se pueden relacionar en forma relajada con las capas clásicas del modelo ISO-OSI para redes de telecomunicaciones, y/o al modelo de Internet TCP/IP.

Introducción.

IoT es un nombre nuevo que abarca muchas disciplinas de reconocida trayectoria, tales como Redes de Sensores Inalámbricos (WSN por su sigla en inglés “Wireless Sensor Networks”), redes Ad-Hoc (sin infraestructura), Radios Cognitivas, tecnologías basadas en la Web, mecanismos de Publicación/Subscription, manejo de grandes volúmenes de datos (“Big Data”), aprendizaje, toma de decisiones (“Machine Learning”, “Business Intelligence”), sistemas ciber-físicos (incluyendo la robótica y sus sensores/actuadores), entre muchas otras. La arquitectura de IoT combina estas tecnologías con el objetivo de ofrecer determinados servicios en base al procesamiento de datos recolectados por numerosos dispositivos distribuidos (sensores), la toma de decisiones en base a este flujo de datos, y la actuación sobre el medio en base a estos mismos dispositivos (actuadores). Los servicios se denominan típicamente “disciplinas verticales” o simplemente “verticales”, en el sentido que utilizan todas las capas de la arquitectura IoT genérica para resolver un problema específico, como por ejemplo la agricultura de precisión, el transporte urbano (o en forma más general, ciudades inteligentes), la energía, el cuidado de la salud, entre muchos otros. Se presentan desafíos a todo nivel; los dispositivos, al ser numerosos y estar distribuidos en zonas potencialmente de difícil acceso (pensemos por ejemplo en sensores de humedad del suelo “sembrados” por un avión que caen en el campo), deben ser baratos, de bajo consumo, y con capacidades de comunicación inalámbrica. Como esta comunicación puede fallar, y las baterías pueden descargarse, el sistema debe soportar desconexiones y desaparición de sensores. Además, no es posible saber a priori los dispositivos disponibles, por lo que se debe tener alguna función de descubrimiento de dispositivos y sus capacidades (algo del estilo “hola, soy un termómetro, mido en grados celsius y mi posición es tal”). La información recolectada debe ser agregada de alguna forma, tomando en cuenta que distintos dispositivos tendrán diferentes modelos de datos, y que la información se va a transportar utilizando diversos protocolos, aunque con prevalencia de tecnologías de la web (http, https, websockets). Se deben diseñar bases de datos que soporten la heterogeneidad descrita, y que permitan almacenar y recuperar grandes volúmenes de datos para su procesamiento, y diseñar algoritmos específicos que permitan obtener información útil para el vertical en consideración. Toda esta complejidad debe ser encapsulada de alguna forma para que agilizar el desarrollo de aplicaciones; por este motivo han surgido diversas iniciativas generalmente basadas en servicio de computación en la nube (“Cloud Computing”), que han comenzado a brindar plataformas de desarrollo ágil.

En este artículo repasaremos algunas de las tecnologías/componentes de una solución de IoT, y trataremos de extraer algunas conclusiones preliminares.

1 - <https://www.postscapes.com/internet-of-things-protocols/>

Capas de la arquitectura IoT.

Para pensar en la arquitectura IoT vamos a presentar el “ecosistema” tal como se puede apreciar en la Figura 1. Un dispositivo remoto, típicamente un “smartphone”, es utilizado para ejecutar una acción, o requerir datos de un dispositivo, utilizando la Internet como medio de transporte de la información. El dispositivo responde con datos y/o confirmación de la acción, y estos datos pueden ser eventualmente analizados (en el propio dispositivo, en la nube, en el teléfono, etc), y desencadenar otras solicitudes y/o acciones.

Este ecosistema nos presenta numerosos desafíos; en primer lugar, debemos manejar la infraestructura, incluyendo la identificación los dispositivos, y cuando son muy numerosos y con una dinámica de aparición y desaparición importante, es necesaria una función de descubrimiento. Los datos y comandos deben transportarse desde/hacia los dispositivos, típicamente utilizando tecnología de redes inalámbricas, mientras que las aplicaciones necesitan protocolos de datos para adquirir información y comunicar resultados de procesos de análisis. Esta información debe ser interpretada para poder obtener resultados, es decir, se debe considerar la semántica, y naturalmente que todo el ecosistema debe ser seguro para poder desarrollar aplicaciones verticales con robustez industrial.

Infraestructura e Identificación.

IPv6 fue especificado en 1998, y casi 20 años después, finalmente parece haber encontrado su caso de uso en la IoT. En efecto, la necesidad de identificar millones de dispositivos hacen que sea la tecnología candidata para este propósito. Por otro lado, en ocasiones es muy complicado configurar direcciones IPv6 para cada dispositivo o “mote”, y en cambio es preferible que la información se mueva en base al contenido; un caso típico sería el de sensores que publican información de humedad del suelo, y un recolector o grupo de recolectores que se suscriben a dicha información. Una implementación posible de esta arquitectura es utilizar broadcast de UDP (User Datagram Protocol), como por ejemplo en la arquitectura RON [2]. Algunas de las tecnologías/estándares a considerar en este apartado son 6LoWPAN [3], una adaptación de IPv6 para enlaces inalámbricos IEEE802.15.4 [4], microIP y nanoIP (intentos de stacks de protocolos para sistemas embebidos de bajos recursos, discontinuados), Aeron (“efficient reliable UDP unicast, UDP multicast, and IPC message transport”) [5], ROLL / RPL (“IPv6 routing for low power/lossy networks”) [6], entre otras propuestas.

Descubrimiento.

Una característica inherente a la IoT es la heterogeneidad, en relación a múltiples variables que definen capacidades de los dispositivos (protocolos, tasas de datos, confiabilidad, capacidad computacional, de almacenamiento, etc). Las aplicaciones deben ser capaces de “encontrar” los datos que están buscando, ya que no es posible confiar en la existencia de un despliegue vertical donde las fuentes de información están perfectamente definidas. Por el contrario, es necesario contar con mecanismos de descubrimiento para permitir el desarrollo de aplicaciones “inteligentes” son necesidad de un conocimiento a priori de las “cosas” (o dispositivos). Algunos de los

mecanismos utilizados con este propósito son por ejemplo los basados en multicast DNS: Bonjour/ZeroConf/Avahi/mDNS [7], originalmente utilizados para publicar y descubrir servicios y hosts en una red de área local. UPnP (“Universal Plug and Play”) es un conjunto de protocolos de red que permiten que diversos dispositivos se reconozcan establezcan servicios, por ejemplo para compartir datos, mientras que Hypercat [8] es un formato de catálogo hipermedia, diseñado para diseminar información acerca de la IoT en la web, exponiendo URIs que contienen un número arbitrario de descripciones de recursos (al estilo RDF); Hypercat permite entonces a un servidor proveer una serie de recursos con anotaciones semánticas a un cliente.

Comunicaciones/Transporte.

Esta es la capa más popular, caracterizada por los protocolos de red inalámbrica que hacen posible la comunicación entre dispositivos. Como fue mencionado antes, el estándar IEEE 802.15.4 define la operativa de redes de área personal de baja tasa (low-rate) para la capa física y MAC. Se utiliza como base para otro conjunto de protocolos que definen capas superiores, tales como ZigBee, ISA100.11a, WirelessHART, MiWi, y Thread. Otras tecnologías populares son Bluetooth, WiFi, y ha ganado terreno NB-IoT (“Narrow-Band IoT”), una tecnología estandarizada por la 3GPP (telefonía celular) [9].

Protocolos de datos.

En Internet estamos acostumbrados a que “todo se transporta sobre IP”, mientras que a nivel de IoT, es válida la afirmación “todo se transporta sobre REST”, es decir, web services. Se utilizan en general abstracciones asincrónicas, para lo cual son útiles definiciones tales como MQTT (“Message Queuing Telemetry Transport”), un protocolo de mensajería muy liviano del tipo “publish/subscribe” [10]. Para simplificar el manejo de las tecnologías web en entornos de bajos recursos, como suele ser el de la IoT, se ha diseñado CoAP (“Constrained Application Protocol”) [11, 12]. Naturalmente que abstracciones más conocidas tales como SOAP y Websockets también son utilizadas en este ambiente.

Otras capas.

Para finalizar este breve recorrido por algunos de los cientos de estándares involucrados en la IoT, mencionemos que existen distintas ontologías que pretenden dar semántica a los objetos manejados por las aplicaciones, buscando que la información no quede reducida exclusivamente a los distintos “silos” verticales (agricultura, ciudades inteligentes, salud, etc), sino que pueda ser utilizada por nuevas aplicaciones que sean capaces de descubrir datos relevantes. Naturalmente que en este contexto, la gestión segura de la información es un requisito ineludible, y para ello se pueden utilizar los estándares de la web.

Conclusión.

A manera de conclusión preliminar, digamos que la IoT presenta una arquitectura compleja, con cientos de protocolos posibles en diferentes capas, lo que deja mucho

espacio para tomar opciones a la hora de diseñar un servicio o aplicación. No parece haber una guía de estandarización clara, con decenas de organismos tomando definiciones. Es claro que las aplicaciones de IoT están determinadas por el interés de los “verticales”, y fuertemente ligadas a las capacidades de los desarrolladores. Se presenta pues el desafío de encontrar abstracciones útiles para el diseño de aplicaciones, y que sean capaces de reducir la complejidad y “overhead” impuesto por dicha complejidad.

Referencias

- [1] “Understanding IoT”. En línea: <https://iotco.org/tag/iot/>. Última visita: Mayo 2017.
- [2] J. Baliosian et al., “Self-managed content-based routing for opportunistic networks,” 12th IFIP/IEEE International Symposium on Integrated Network Management (IM 2011) and Workshops, Dublin, 2011, pp. 121-128. doi: 10.1109/INM.2011.5990682
- [3] N. Kushalnagar, G. Montenegro, C. Schumacher, “IPv6 over Low-Power Wireless Personal Area Networks (6LoWPANs): Overview, Assumptions, Problem Statement, and Goals”. IETF Request for Comments: 4919, August 2007.
- [4] IEEE Standard for Low-Rate Wireless Networks. En línea: <http://standards.ieee.org/getieee802/download/802.15.4-2015.pdf>. Última visita: Mayo 2017.
- [5] En línea: <https://github.com/real-logic/Aeron>. Última visita: Mayo 2017.
- [6] “RPL: IPv6 Routing Protocol for Low-Power and Lossy Networks”, Internet Engineering Task Force (IETF) Request for Comments: 6550. Category: Standards Track. ISSN: 2070-1721. En línea: <https://tools.ietf.org/html/rfc6550>. Última visita: Mayo 2017.
- [7] “Avahi - Service Discovery for Linux using mDNS/DNS-SD, compatible with Bonjour”. En línea: <https://github.com/lathiat/avahi>. Última visita: Mayo 2017.
- [8] En línea: <http://www.hypercat.io/>. Última visita: Mayo 2017.
- [9] “Standardization of NB-IOT completed”. En línea: http://www.3gpp.org/news-events/3gpp-news/1785-nb_iot_complete. Última visita: Mayo 2017.
- [10] En línea: <http://mqtt.org/>. Última visita: Mayo 2017.
- [11] “The Constrained Application Protocol (CoAP)”, Internet Engineering Task Force (IETF) Request for Comments: 7252. Category: Standards Track. ISSN: 2070-1721, June 2014. En línea: <https://tools.ietf.org/html/rfc7252>. Última visita: Mayo 2017.
- [12] Challenges in IoT Networking via TCP/IP Architecture by Wentao Shang, Yingdi Yu, Ralph Droms, Lixia Zhang. NDN, Technical Report NDN-0038. En línea: <https://named-data.net/publications/techreports/ndn-0038-1-challenges-iot/>. Última visita: Mayo 2017.

ANTEL Y EL ECOSISTEMA DE INTERNET DE LAS COSAS

Ing. Diego Belotti

Administración Nacional de Telecomunicaciones - ANTEL

Antes que nada agradecer a la URSEC por la invitación de dejarnos presentar un poco en que estamos trabajando, de infraestructura en Antel para todo lo que tiene que ver con internet de las cosas, y agradecer a mis compañeros de panel, porque la verdad que me dieron pie bárbaro para justamente ver y contarles qué es lo que estamos haciendo y muy alineado a lo que ellos dijeron.

Justamente estamos en ese brete, digamos, entre lo que es la innovación y la estandarización, y nosotros justo al medio queremos desarrollar infraestructura para empezar a trabajar el internet de las cosas. Entonces, de alguna forma, tenemos que movernos con un cierto dinamismo, para poder desarrollar lo que sería todo el internet de las cosas.

La presentación va a tener un poco este índice. Les voy a contar un poco, no qué es internet de las cosas (porque se lo presentaron perfectamente), pero sí, cuál es la visión de Antel de internet de las cosas y en dónde vamos a estar participando fuertemente en algunos lugares, y en otros, un poco buscando asociaciones para hacerlo.

Después vamos a hablar de un tema clave que se habló -y Eduardo lo comentó, y capaz que se vea al pasar entre todos los protocolos- de las redes nuevas que se están implementando para todo este tema; la plataforma de servicio, que también fue nombrada arriba; y después, algunos casos de éxito que ya tenemos implementados, como para bajar un poco más a tierra, y lo que es cosas que ya hemos hecho y la experiencia que hay.

Entonces, déjenme empezar así: ¿cómo visualizamos el ecosistema del internet de las cosas? Intentamos graficarlo en un montón de componentes diferentes y cada uno de estos componentes juntos juega parte de todo el ecosistema. Por ejemplo (no lo voy a definir, pues ya lo definieron), pero, están: Los dispositivos en una punta, son las cosas, por decirlo por el nombre mismo del internet de las cosas. Tenemos esos dispositivos o cosas que están generando información y mucha información que se tiene que, de alguna forma, transmitir. Está la red de acceso que vamos a utilizar, justamente para extraer información de dispositivos y que puedan llegar a los servidores, donde van a ser procesada y tratada esa información.

Temas de seguridad, que voy a tratar de no pasarlo tan rápido porque tengo un slide preparado justamente para seguridad, porque es un tema que está arriba de la mesa hoy. IoT, lo primero que salta es seguridad, qué están haciendo para la seguridad de la información, de la conexión y de los dispositivos. Después, la parte de recolección y almacenamiento de todos esos datos. No se nombra acá, pero se dice que por el 2020 vamos a tener billones, trillones de dispositivos generando información. Eso traído un poco a la escala Uruguay, capaz que tenemos unos cuantos millones, lo cual no es poca cosa. Entonces tenemos que ser capaces de saber qué hacer con toda esa información que están generando y poder guardarla en ambientes que estén preparados para su posterior análisis, porque si tenemos la información guardada y no analizamos y no podemos hacer algo ágil en eso, no tiene mucho sentido. De eso viene también de la mano la capacidad analítica. Arriba de la información que se genera, tenemos que ser capaces de correr algoritmos y cosas que nos sirvan para los casos de uso que queremos.

Como última parte, como salida de esos algoritmos sobre la información, de alguna forma tenemos que ser capaces de actuar, actuar sobre el mismo dispositivo o sobre otros sistemas. Hay una parte de actuación sobre los dispositivos que no es menor -y

le voy a dar un poco énfasis, un poquito más adelante- que es la gestión del dispositivo. Es importante saber en cada momento cuál es el estado de ese dispositivo, y ahora, más adelante, les voy a contar un poquito qué tenemos planteado o pensado para hacer eso.

En esta otra slide que sigue, es ver dónde entendemos que Antel está participando fuertemente en algunas de estas componentes de internet de las cosas y en otras sin dudas se necesitan asociaciones con empresas para seguir adelante. Internet de las cosas se basa en el hecho de que los negocios y los casos de uso salen asociándose las empresas. No toda empresa puede tener todas las componentes o verticales, manejarlo solo, porque es demasiado grande.

Entonces, un poco repasando los componentes:

A nivel de dispositivos, no somos expertos en cada uno de los dispositivos que vamos a desplegar en la ciudad, en el país; o sea, no tenemos el know-how necesario para un dispositivo que va a ir en el parking desplegado en la ciudad. Capaz que hay empresas que sí efectivamente lo saben y buscamos las asociaciones.

A nivel de conectividad... bueno, ahí sí, no hay duda de que fuertemente vamos estar. Es lo que sabemos hacer, entendemos que lo hacemos bien.

A nivel de seguridad también, en las distintas capas que tiene la seguridad, que es: la seguridad del dispositivo, la seguridad en la transmisión de la información hacia el almacenamiento central de alguna forma y también la seguridad y el tratamiento de esa información en el ambiente central, que viene un poco de la mano de la componente siguiente.

Después esa capacidad analítica: Hay casos de uso, repito, el del parking por ejemplo, que esos algoritmos que queremos correr arriba de la información que van a generar los sensores de parking, el Know-how de eso, tal vez lo tiene la empresa que sabe de parking. Entonces nosotros lo que queremos es brindar las herramientas para que esa empresa pueda correr sus algoritmos y sus procesos arriba de la plataforma.

Después lo que es la actuación y gestión, o lo que llamamos a veces la gestión de todos los dispositivos, también tenemos herramientas como para hacerlo.

Ahora me voy a centrar un poquito en dos grandes hilos que cubren todas estas componentes que estuve hablando. Una es la conectividad que se va a hacer -un poco ya lo nombró Eduardo. ¿Por qué..? Y el porqué es la pregunta. ¿Por qué necesitamos una nueva red para internet de las cosas? Si tenemos un montón de redes que funcionan bárbaro. Pero, bueno... Está el concepto de que para el internet de las cosas va a ser necesario una nueva red, y les cuento porqué: Los casos de uso son tan variados, tan variados, que uno, si se hace una tormenta de ideas puede ver claramente que vamos a tener casos de uso en dónde vamos a necesitar que el dispositivo se mueva, que el dispositivo no se mueva, necesitamos calidad de servicio, no calidad de servicio, ancho de banda alto, medio, bajo. Bueno, es una sopa interesante de particularidades de esas redes.

¿Por qué no es brindarlo con las redes actuales? ¿Por qué 3G o LTE no cumplen con esto? Se podría pensar que las redes que ya tenemos desplegadas en el Uruguay podrían funcionar acá. Pero hice un poquito de trampa y omití decirles las particulares más importantes que una red de internet de las cosas necesita para desplegarse; que son esas cuatro que están ahí:

Uno es la capacidad de poder instalar una gran cantidad de dispositivos sin interferir en la capacidad actual de la red. Yo podría ponerlo en LTE; pongo mil dispositivos en una radio base y me funcionan bárbaro. Pero deja de hablar todo el mundo o tenemos

problema; tenemos que tratar de evitar eso. Entonces estas redes están pensadas justamente para permitir que esa gran cantidad de dispositivos estén conectados simultáneamente. Uno de los puntos más importantes es la optimización del consumo de batería del dispositivo. Por algo, si ven el nombre de estas nuevas redes, se llaman de “low power” y se refieren a lo que es la minimización, por decirlo de una forma, de lo que es el consumo de la batería del dispositivo, que es que tratan de minimizar el uso del radio cuando se prende para emitir. Una vez que se prende y emite, tenemos que ser muy eficientes en eso.

El otro punto importante es la alta penetración de la señal. Necesitamos llegar a esos lugares que son realmente complejos hoy en día de llegar. Piensen en un caso de metering o de lo que llamamos medidores, los medidores de energía, de gas, de agua que están en los subsuelos de los edificios, abajo de tierra, abajo de alguna reja, en lugares embromados, que necesitamos definitivamente que la señal llegue ahí para poder tomar esa información de ese dispositivo.

Y lo otro que es fundamental para que esto explote -como se dice que va a explotar-, es que el módulo de conectividad que tiene que tener cada dispositivo tiene que ser muy barato. Están hablando del orden de unos pocos dólares, 3 o 4 dólares. Si eso no pasa, es posible que no haya la masividad que están pensando que va a haber. Pero en estos últimos meses hay una explosión muy grande de dispositivos y módulos que están saliendo al mercado y los precios se están empezando a parecer a lo que hace un año atrás estaban diciendo que iba a pasar. Entonces, de ese punto de vista de la redes de low power; hay ya... (la transparencia mía tiene algunas pocas, la de Eduardo unas pocas más), pero ya existen estas redes. Hay un montón de sabores de estas redes. Algunas están en espectros licenciados, otras en espectros no licenciados, otras son de mayor alcance, de menor alcance; cada una con sus particularidades. Algunas estandarizadas, otras en proceso, y otras no estandarizadas. Entonces, ante eso, nos hicimos la pregunta; bueno ¿cuál es el camino a seguir en todo esto? Y bueno, fue difícil, pero fácil, digamos. Una operadora de telecomunicaciones como nosotros, tenemos nuestras redes estandarizadas por el organismo 3GPP (probablemente ya han escuchado hablar de él). 3GPP evolucionó en sus estándares de una forma para generar una red de low power. ¿Qué fue lo que hizo? Lo que hizo fue... estandarizó algo que le llamaron el Mobile IoT, porque es una red para IoT arriba de la infraestructura de móvil que ya está instalada, las redes telco. Nosotros en particular vamos a tomar, estamos tomando ya, este camino de ir hacia estas nuevas categorías de comunicación. Les cuento rápidamente qué fue lo que hizo 3GPP: definió tres nuevas categorías. Una es para aquellos operadores que todavía siguen y tienen muy fuerte su red GSM. Impulsó una nueva categoría de llama EC-EGPRS, EC es de extended coverage, o sea, tiene más capacidad.

Nosotros no vamos a ir por ese camino; Antel en particular tiene la red LTE muy buena, muy desplegada en todo el país, y es interesante seguir el camino de la evolución de esa red LTE hacia las dos nuevas categorías que se presentan que es LTM y Narrow Band IOT. En particular Narrow Band IOT es un poco de lo que están hablando en todo el mundo las grandes operadoras, los grandes vendedores de tecnología, es un poco el camino que sé que se está dando y se dice que es un poco el punto inicial para todo lo que se viene de 5G.

En particular, ¿nosotros qué estamos haciendo ahora con estas tecnologías? Vamos a desplegar lo que es Narrow Band IOT durante este año. Ya el mes que viene vamos

a tener, a nivel de trials y de labs la tecnología en narrow band IOT de algunos de nuestros vendedores. Ya vamos a tener disponible eso para empezar a entender la nueva tecnología y probar y tener algunos casos de uso. Y el despliegue a lo largo de todo el Uruguay.. Bueno, hay que ver. Se está estudiando cómo se va a dar. Nosotros tenemos varios vendedores. Hay que ver cada uno en las zonas en que están. Pero lo que podemos asegurar, es que ésta es la cobertura de LTE a nivel nacional. En todos los lugares donde tenemos hoy LTE tendríamos lo que es Narrow Band IOT y LTE.

Eso es un poco a nivel de conectividad, qué estamos haciendo. Ahora, en estos pocos minutos que me quedan, quiero contarles a nivel de la plataforma de servicios, porque a esta altura, ya tenemos, de alguna forma, los dispositivos conectados a algo que es esta plataforma.

La idea de este slide es, con bloques de muy alto nivel, contarles un poco qué es lo que estamos haciendo. Tenemos esta plataforma que está operativa, que está evolucionando con fuerza, porque justamente en la medida que se van moviendo los estándares, vamos adaptándonos. Pero básicamente, lo que hace es tener algo que llamamos un hub, que se encarga de recoger toda la información de todos los dispositivos. Esa es la capa que tiene que lidiar con todo el protocolo que tenemos abajo entre los dispositivos y esta capa -es bastante compleja- con una base de datos que persiste la información de alguna forma, que permite esa generación de grandes volúmenes de datos, big data, todas esas cosas, pensada para hacerla analítica. Luego, sobre esa información, una capa de transformaciones y lógicas que llamamos, que hay información que tiene que venir y que para que sea útil la tenemos que transformar o aplicar alguna regla adicional. Bueno, tenemos ahí esa capa que lo hace.

Después, capas de presentación y Apis para que cuando yo hoy hablaba de esas asociaciones con empresas, para que las empresas arriba que tienen su nicho de aplicación a su vertical puedan implementarlo usando la infraestructura de la plataforma.

Me faltó un cuadradito del costado que es el del device managment. Es muy importante ese cuadradito porque, si vamos a desplegar soluciones en la ciudad o en el país, tenemos que saber en cada momento cuál es el estado de ese dispositivo. Si ese dispositivo me dejó de transmitir tengo que enterarme -capaz que no en tiempo real, pero muy cercano a tiempo real-, de porqué dejó de transmitir y si lo puedo de alguna forma revivir en forma remota, o efectivamente yo sé que tiene un problema, no lo puedo usar más; o por mecanismos de seguridad. Ese dispositivo tal vez fue tomado por algún hacker, o algo por estilo - cosa que está muy de moda ahora. Tenemos, a nivel de plataforma, que darnos cuenta de eso para poder, ya sea bloquearlo o hacerle un upgrade de firmware por ejemplo, para volverlo a restablecer. La idea de esta plataforma está basada sobre infraestructura de primer nivel; la tenemos en el data center nuevo así que es muy confiable en ese sentido también.

Un slide dedicado al tema de seguridad, qué y cómo nos estamos moviendo en este sentido. La GCM Association, que es una organización también que prescribe muchas recomendaciones y especificaciones para los operadores, tiene sus documentos y sus lineamientos de cómo un operador debería hacer las cosas y tratar los datos, identificar los dispositivos para ser seguros o ser lo más seguro que uno pueda. Estamos siguiendo muy de cerca esos lineamientos.

Bajado un poco a qué estamos haciendo, a nivel de qué tenemos implementado, tenemos, por ejemplo, implementados un protocolo que se llama light weight de

machine to machine, que no es un protocolo nuevo, es un protocolo viejo que -los dispositivos están viniendo cada vez más con soporte de ese protocolo- básicamente lo que permite es tener un control remoto casi que total sobre el dispositivo, desde upgrade de firmware, control, reinicio, apagado, bloqueo. Se puede manejar de forma remota esos dispositivos. Como somos una Telco, también tenemos las capacidades que nos dan los sistemas que dan soporte a la operación y al negocio, por lo tanto sabemos de un dispositivo, cuanto está traficando de datos y, por ejemplo, un medidor, si tiene que traficar 1 mega a la semana o 100 K por día, y resulta que está traficando 10 mega por día, de alguna forma, ahí yo puedo dar cuenta y actuar proactivamente sobre el dispositivo. Y después todas ventajas que tiene lo que es la identificación, autenticación del dispositivo que están basados en sim. No hace falta seguir con las bondades que tiene eso.

Y ahora un poco rápido al pasar ¿Cuáles son las experiencias que les vamos a contar? Tenemos tres experiencias que, entre otras, nos parecieron un poco más importante decirles:

La primera es el termotanque inteligente, que esto tiene dos cosas muy interesantes; una es que es un trabajo en conjunto con UTE. Después un caso que estamos haciendo, un poco una prueba de concepto de lo que es un smart parking. Básicamente el objetivo es aprender un poco de la tecnología nueva y cómo... entenderla al detalle para ser capaces después de construir arriba de ella. Y después el caso de cuenca inteligente que por ahí ya es un caso que tiene un poco más de prensa pero sigue impulsándose. A nivel del termotanque inteligente lo que hicimos fue: UTE lo que quería es, de alguna forma, conocer el consumo eléctrico de un gran consumidor de energía en la casa o el hogar como puede ser el calefón. Entonces eligieron el calefón. Entonces, lo que van a hacer, es hacer que el calefón sea inteligente de alguna forma conectándole un dispositivo que mida la potencia, voltaje, corriente que está consumiendo ese calefón y transmitirlo hacia un lugar, con dos objetivos: uno es entender la curva de consumo, de cómo consume el calefón en la casa del cliente; y el otro, en futuro, es para tener la posibilidad de actuar sobre el calefón. No es que le van a apagar el calefón cuando ellos quieren sino que, de forma inteligente, uno sin pagar confort, podría mejorar el nivel de consumo. ¿Qué tiene que ver Antel en todo esto? Antel está no sólo con el tema de la conectividad entre el dispositivo y los sistemas de UTE sino que usamos nuestra plataforma de IOT para lidiar con todo lo que es la gestión de esos dispositivos que van a estar instalados en la casa del cliente. Por lo tanto el dispositivo habla por la plataforma de Antel y después hay una integración con los sistemas de UTE para darle la información a UTE y UTE sabrá qué hacer con esa información porque son los dueños del negocio.

El otro caso es el caso del estacionamiento inteligente que queremos hacer. Está a nivel de laboratorio ahora y lo que queremos hacer es después, si podemos, implementarlo en el estacionamiento de la torre. Pero básicamente es, usando la tecnología Narrow band IOT, tener de punta a punta desde el dispositivo, la plataforma, una aplicación móvil, que uno sepa en todo momento cuál es el estado del estacionamiento. El objetivo de esto es aprender de la tecnología.

Y después el caso de cuenca Inteligente. Les cuento: Esto es una iniciativa del Ministerio de Industrias, que le solicitó a Antel ser una especie de socio tecnológico para unificar la generación, el análisis y el guardado de la información de parámetros medioambientales que tienen que ver con la Cuenca del Santa Lucía.

Entonces nosotros a esta altura ya teníamos un poco implementada la plataforma de internet de las cosas y vimos que era un caso ideal para aplicarlo arriba de eso. ¿Qué fue lo que hicimos? Dentro de Antel se lanzaron dos tracks de trabajo. Uno fue el desarrollo de una estación de monitoreo. El área de innovación que tenemos desarrolló una boya que básicamente mide de 7 a 8 parámetros medioambientales, que está flotando en el río (ahí hay algunas fotos reales de cuando fue lanzada). Hay tres de estas estaciones que están flotando en la Cuenca del Santa Lucía y después usamos los servicios de la plataforma de internet de las cosas para recibir esa información y tener las capacidades analíticas y visuales que queremos sobre esa información, así las personas y los organismos que tienen que ver con eso pueden tomar decisiones con datos reales.

EL FUTURO DE LA RADIODIFUSIÓN Y LAS ATRIBUCIONES DE ESPECTRO RADIOELÉCTRICO A NIVEL GLOBAL

Ing. Néstor O. Criscio

Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos - ANDEBU

El espectro electromagnético es un recurso natural, finito, patrimonio de la comunidad internacional, que los estados deben administrar, en coordinación con los países del mundo y especialmente con los de su región, de acuerdo con las recomendaciones de la UIT y con el objetivo fundamental de beneficiar a sus ciudadanos.

Las ondas electromagnéticas, en particular las radioeléctricas, se pueden generar en un conductor de determinadas dimensiones y características, al hacer circular por él, una corriente eléctrica del tipo alterna sinusoidal, congruente con el movimiento armónico simple, o sea cada 360° se completa un ciclo o Hertz y a partir de que esos ciclos, se producen decenas de miles de veces por segundo, aquel conductor eléctrico, se transforma en una antena transmisora, que “radia” energía en forma de campo electromagnético, conformando las ondas radioeléctricas. Estas ondas, se propagan en el espacio atmosférico o en el vacío, a una velocidad de 300 mil kilómetros por segundo. La velocidad de propagación y la frecuencia, o sea los ciclos por segundo, determinan el largo de onda, que es inversamente proporcional a la frecuencia. Para que estas ondas, sean útiles a la radiocomunicación, necesitan lugares libres en la parte del espectro que corresponde a su frecuencia, en el lugar geográfico que estén sus antenas y dentro del área donde su intensidad de campo sea utilizable.

Estas son las llamadas “ondas portadoras”.

En cualquier lugar que estén presentes las ondas generadas por la antena transmisora que describimos y su campo asociado, otro conductor eléctrico de determinadas características, sometido a ese campo, tomará parte de la energía que porta y hará que se generen en él, corrientes eléctricas que responderán a la corriente alterna sinusoidal, presente en la antena transmisora, o sea, se producirá una copia a menor escala, de la energía original emitida.

Eso conforma un sistema de radiocomunicación.

Todos estos sistemas de comunicación “inalámbricos”, ocupan “lugares” en el espectro electromagnético. Esa condición, hace imprescindible organizar ese espectro.

La parte más difícil de esa tarea, es fijar las prioridades del conjunto de los ciudadanos, para que las asignaciones de bandas y frecuencias, reflejen ese orden.

Las administraciones deben interpretar la necesidad de sus pueblos y resolver el cada vez más intrincado conflicto de intereses, al momento de adjudicar frecuencias, en realidad sub bandas, ya que no existen sistemas de radiocomunicación, que no necesiten un determinado ancho de banda. Los anchos de banda típicos, van desde unos pocos KHz, hasta varios MHz.

Concomitantemente y en forma creciente, la demanda y el valor potencial del espectro, aumenta con el desarrollo de las técnicas radioeléctricas, por lo que la explotación económica del uso del espectro radioeléctrico, se hace cada vez más lucrativa y por consiguiente, una fuente de recursos genuinos para las administraciones ... Genuinos, siempre y cuando no se vulneren principios y/o Derechos Humanos fundamentales.

Para fijar mejor las ideas, imaginemos que se trata de adjudicar terrenos en una ciudad, para diferentes propósitos. Seguramente, en una ciudad moderna, una administración ajustada a las prioridades de su pueblo, dejará abundantes espacios “verdes”, para

esparcimiento, oxigenación de la ciudad, manejo del anhídrido carbónico, etc.
 . . Eso es para los radiodifusores de ANDEBU el equivalente paralelo, a los espacios, bandas del espectro radioeléctrico atribuidas a la radiodifusión, a los servicios de seguridad, a los de emergencia, defensa Nacional, etc.

La radiodifusión es pilar fundamental de la libertad de expresión y por consiguiente, de la democracia. En nuestro país, hemos visto funcionar la república y la democracia, siempre apoyada por la libertad de expresión ejercida desde los medios radioeléctricos.

Recordemos que la UIT define a la radiodifusión, como “el servicio de radiocomunicaciones, dirigido al público en general” Es en definitiva, un servicio gratuito y universal para el pueblo. Cualquier ciudadano uruguayo, con un radio receptor de 5 dólares, incluso menos, puede gratuitamente y por siempre, recibir, sin wifi ni fibra óptica, ni satélites, las últimas noticias nacionales e internacionales, el mensaje del Señor Presidente de la República en Cadena Nacional, la música que libremente elija, etc. El ciudadano debe poder elegir que ver o escuchar, así como elige en cualquier otro orden de la vida, con libertad. Eso es la radiodifusión uruguayana, libertad en el orden.

Y aunque indudablemente importa el modo de modulación y las técnicas de vanguardia, quedan en segundo plano, porque lo que realmente importa, es el contenido generado libremente, que el pueblo, en forma gratuita puede elegir, entre más de 500 medios radioeléctricos uruguayos, operados por más de cinco mil trabajadores de nuestro país.

Los sistemas de radiodifusión tradicionales, utilizan como “herramienta” de transporte, la anteriormente descrita “onda portadora” o “carrier”, a la que se le “imprime” información, o sea contenidos, en un proceso llamado modulación. Existen diferentes modos de modulación, según el parámetro de la portadora que se modifique en el proceso. Además, la modulación puede ser analógica o numérica digital. Este último sistema de imprimir inteligencia a una onda portadora, le generó un nuevo escenario a las telecomunicaciones y por ende, a la radiodifusión.

Señales más robustas, optimización del uso y explotación del espectro radioeléctrico, son algunas de las ventajas de modular numéricamente una portadora mediante algoritmos. La mala noticia, para el caso de la radiodifusión, es que los sistemas “nuevos” no son compatibles con los existentes, como lo fue, por ejemplo, el sistema estereofónico con el monoaural, o la televisión cromática con la de blanco y negro en su momento.

Entonces, para la transición a modulación “digital” de la televisión por ondas, hubo que habilitar parte de la banda de UHF, para poner en funcionamiento los nuevos transmisores de televisión con modulación numérica, que hicieron posible prestar el servicio de radiodifusión de audio y video, en alta definición.

El caso de la radiodifusión sonora es más complejo aún, y aunque hay sistemas parcialmente compatibles para operar en las mismas frecuencias y canales actuales, como los es el IBOC, también se han desarrollado sistemas no compatibles en otras bandas, como el DRM y los multiplexados en COFDM Eureka 147 y sus sucesores. Un sistema como éste último, si bien presenta mejores prestaciones, obligaría al pueblo, a cambiar todos sus receptores. Las técnicas empleadas en los sistemas, IBOC

y EUREKA, son del dominio privado, por lo que implementarlos, implica “comprar derechos”. Estamos hablando, aún para nuestro país de tres millones de habitantes, de varios millones de receptores que habría que comprar al mundo desarrollado, además de todos los transmisores y dispositivos accesorios, así como está pasando con la migración de la televisión.

Al decidir cambios obligatorios, para toda la población, habría que tener presente, que la “súper técnica de vanguardia de hoy”, mañana va a ser obsoleta, como lo es, por ejemplo, lo que fue una “maravilla” en su época, el disco compacto de audio sin compresión.

Ahora volvamos al ejemplo de los espacios verdes en las ciudades. Imaginemos que el Central Park de New York, como su valor inmobiliario ha incrementado mucho por el desarrollo de la ciudad, sea rematado al mejor postor, para edificar más torres en toda su superficie..... es fácil observar, que sin duda ese accionar, vulneraría los derechos superiores de los habitantes de la ciudad.

En nuestra opinión, eso es equivalente a que el espectro electromagnético necesario para la radiodifusión en Uruguay o en cualquier país, sea rematado a la mejor oferta económica, para operar otros servicios.

Es importante observar y destacar, que la radiodifusión, como la define la UIT, ocupa menos del uno por ciento del espectro radioeléctrico que a Uruguay le corresponde administrar

Las presiones e intereses de los países mas industrializados, operan en el sentido de que, en la medida que se “libere” espectro ahora usado por la radiodifusión, se desarrollarán nuevos dispositivos, para diferentes sistemas de telecomunicaciones, que significarán nuevos y opulentos negocios para esos países. El desarrollo y fabricación en serie de esos sistemas y dispositivos, está condicionado, a la obtención de la economía de escala conveniente para los países “desarrollados”. Proceso del cual, Uruguay no participa, solo entrega su mercado.

Las portadoras o carriers y a su vez, sus lugares en el espectro, son herramientas de la radiodifusión y no deben convertirse en un arma de censura o limitación de la libertad de expresión, ni de públicos ni de privados. Esto, además y fundamentalmente, está consagrado en el Pacto de San José de Costa Rica, donde en el artículo 13.3. integra a las mismas consideraciones que el espectro radioeléctrico, al papel de periódico. Eso pone en evidencia el espíritu del texto y el alcance de ese artículo. Es que el papel, es la “portadora” de los periódicos y ahora también lo es Internet, mas aún, al ser los contenidos “traducidos” al idioma numérico-digital, todo es lo mismo, datos, texto, audio, video, todo es un conjunto de números, que pueden archivarse, procesarse, y/o con ellos, modular una portadora y enviarse vía esas “ondas”, a un destinatario, o a un número indefinido de ellos. Para cualquier análisis, habrá que tener en cuenta, que la red Internet, especialmente cuando es de servicio móvil o portátil, utiliza lugares en el espectro, sea WIFI, teléfonos inteligentes, etc.

El alcance del Pacto de San José Costa Rica, debería entonces, extrapolarse a cualquier modo de transporte de contenidos, que soporten la libertad de expresión. Sin duda, esa fue la intención superior de sus redactores y pone en evidencia que el espectro electromagnético, en particular el radioeléctrico, el papel de periódico, Internet y toda herramienta de transporte de información, al ser soporte de la libertad de expresión,

deben ser enmarcados en las consideraciones del artículo 13.3. de la Convención Americana de San José. Y por lo tanto, si esas herramientas de la radiodifusión y la radiodifusión misma en sus contenidos, fueran sometidas a más regulaciones, se les debe dar tratamiento igualitario, con relación a servicios similares, tal como está consagrado en nuestra Constitución y con especial atención a lo indicado en la Convención Americana de Derechos Humanos, que tiene categoría de Ley en Uruguay.

Por otra parte, la UIT y sus recomendaciones, no son garantía de nada, lejos de velar por la administración justa y equilibrada del espectro radioeléctrico, con atención a los más desprotegidos, ésta agencia de la ONU, se observa fuertemente influenciada por los países “desarrollados”, que tienen realidades y necesidades bien distintas a las nuestras.

Nosotros creemos firmemente, que las bandas atribuidas a la radiodifusión, deben ser preservadas y en ningún caso se debe obligar al pueblo a comprar determinados dispositivos de recepción, ni imponer en el país, determinado sistema de radiodifusión, en “adjudicación y compra directa”, ya que al elegir un sistema u otro, se favorece a determinados proveedores, extranjeros y eventualmente a algún intermediario nacional. Está claro que no es un tema menor, se trata de un negocio, de al menos, cientos de millones de dólares y no deberíamos permutar nuestras divisas, por sistemas y dispositivos, que simplemente por ser “digitales”, sean presentados como “la solución mágica” y que adicionalmente nos volverían cautivos del “idioma numérico” con el que se comunican los transmisores, con los receptores.

¿Qué ocurriría si hoy o mañana, hubiera un nuevo sistema de modulación digital para la televisión por ondas, con mejores prestaciones pero no compatible con el actual?
¿Cambiaríamos nuevamente de bandas y de receptores?

LAS NECESIDADES DE FRECUENCIAS DE LOS OPERADORES. IGUALDAD ANTE LA LEY Y PRINCIPIO DE IGUALDAD

Ing. Natalia Pignataro

Administración Nacional de Telecomunicaciones - ANTEL

Buenos días a todos. Agradecer primero el poder estar acá, compartiendo estas Primeras Jornada de Telecomunicaciones, que creo que son muy importantes estos ámbitos de discusión a nivel nacional en relación a las telecomunicaciones de nuestro país. Bueno, hoy me toca ser un operador tratando de nuclear todas las necesidades de los operadores que tienen relación con el espectro radioeléctrico.

Una de los principales temas que estamos viendo es obviamente los porcentajes de penetración a nivel de mercado. Los porcentajes estos son todos mercados a nivel de Latinoamérica. Latinoamérica ya tiene un denominador común de más del 100% de penetración de servicios móviles a nivel de todas las redes. Uruguay ocupa el segundo lugar cercano a 160% de penetración pero digamos que todos los países están en el orden del 100% de penetración, tenemos algunos un poco despegados como Panamá que está en primer lugar. Uruguay alrededor de entre 160% a 170%. Después otros en el rango de los 130% a 100% y otros alrededor del 100% de penetración. Otro tema importante también que vemos los operadores es cómo se viene dando la penetración, la inclusión de la tecnología LTE en el mercado.

La primera de las transparencias muestra, tal vez por la adopción temprana que tuvo la tecnología LTE en el mercado uruguayo, un porcentaje de penetración de más del 60% de penetración en el mercado uruguayo de la tecnología LTE, en la cual Uruguay es pionero, superando ampliamente lo que es la media a nivel de la región, que está alrededor del 15% de penetración de los servicios LTE en los servicios móviles. Esta es una realidad que venimos viendo y pensando que LTE se habilitó de alguna forma en el 2013, hoy al 2017, o a fines del 2016, tenemos este número de penetración.

Es una tecnología que está teniendo un avance muy importante a nivel de la región. Ese es un poco la proyección de 5G Américas. ¿Qué significa esto? Está un poco también relacionado con el “Internet de las Cosas”. Las conexiones, por más que superamos el 100%, van a seguir creciendo y también están relacionadas a lo que es la conectividad de las cosas, la conectividad de las máquinas. Ahí hay una proyección de cantidad de servicios, que si bien al 2021, como ven ahí, no llega a más del 10% de lo que más o menos estamos hoy, que son 700 millones, a nivel de la penetración de lo que es el LTE, llega a más del 50% en el 2021. Lo que de alguna forma estamos viendo los operadores es la rápida adopción esta nueva tecnología, la cual, ahora vamos a ver, tiene distintos retos para los operadores. Los principales están relacionados con el ancho de banda, el tráfico. Una cosa es la cantidad de conexiones y la otra es el tráfico que los dispositivos móviles empiezan a demandar.

El tema de los contenidos, el tema del video, todo ese tipo de cosas hace de que, a nivel de los smartphones, ahí hay una gráfica sacada de Ericsson Mobility Report de fin del año pasado, en la cual la cantidad de tráfico que vamos a tener en 202, en su gran mayoría proveniente de smartphones, es 8 veces el tráfico que teníamos en 2016. Esos dos grandes temas son lo que hoy nos enfrentamos los operadores de la región. Y las formas que hoy tenemos de atacar esa demanda creciente de los clientes, tanto por cantidad de clientes, como por tráfico por cada uno de los clientes. Y ahí está lo que, manteniendo la misma estructura de una red, las cosas que podemos hacer los operadores. Todo lo que está relacionado con lo que son las técnicas MIMO. Las técnicas MIMO son múltiples antenas en la transmisión y la recepción, lo cual logra un aumento real de capacidad de transmisión porque hoy transmito básicamente distintos streams por cada una de las antenas y logró multiplicar lo que es el ancho de banda en un espectro determinado. Entonces hay varias configuraciones, de hecho

las redes LTE hoy en Latinoamérica son lo que se denominan 2 antenas de transmisión y 2 antenas de recepción, y los estándares prevén tener más de este tipo de antenas, es decir, una configuración de MIMO 4 x 4, 8 x 8, llevado a la realidad, hay una foto de la cantidad de antenas, que a veces son físicas, pero hoy la realidad es que tenemos varias antenas en una misma carcasa física, que se ven, pero sí, aumenta la cantidad de antenas a nivel de la radiobase, pero es mucho más complejo tratar de aumentar la cantidad de antenas a nivel de los dispositivos móviles, de los terminales. Es por eso que hoy a nivel de mercado estamos en una posible configuración de 4 x 4 MIMO. Los nuevos terminales móviles de las distintas marcas en el Mobile World Congress recién este año tienen esta capacidad de tener 4 transmisores y 4 receptores. Otra de las cosas que podemos hacer con la misma cantidad de sitio, con la misma estructura, es agregar portadoras de espectro. ¿Para qué? Para aumentar la capacidad también. Hay sistemas ya de la evolución de 4G, que se llama naturalmente 4,5G que es la agregación de esas portadoras 5 portadoras, 4 portadoras, en sentido descendente y menos en sentido ascendente obviamente por razones de tema de volumen de tráfico.

Esas son las cosas que de alguna forma los operadores pueden atacar a corto plazo, con la disponibilidad de terminales y evolución de red, y obviamente con espectro. Acá el espectro juega un rol fundamental en todo esto. Bueno ahí es un poco el mapa de lo que tenemos del espectro en la región. El denominador común está siendo la banda AWS, la banda de 700 y la 2,6. Allí está la cantidad de espectro asignada para LTE en cada uno de esos países. Si bien tenemos diversas realidades en cada uno de los países, en Uruguay al día de hoy tenemos 60 MHz en la banda AWS con los niveles de penetración que tenemos. Esa es un poco la realidad actual de la asignación de espectro de 4G de América Latina. Obviamente, las recomendaciones -eso no sé si no están al tanto-, el Comité... Recomendaciones de la UIT, por lo que es la necesidad de espectro, están considerando 1300 MHz al 2015 y casi 1720 al 2020 para poder justamente satisfacer los requerimientos de ancho de banda y de cantidad de conexiones. Ahora vamos a dar lo que es la evolución a 5G al respecto, y acá está cada una las posiciones y los mercados respecto a esas recomendaciones de la UIT.

Acá vemos Uruguay en 2015 está en un 20,8% y si se mantiene al 2020 estaríamos abajo del 20% de asignación de espectro. De todas formas es importante notar que a nivel de Latinoamérica el promedio es un 24% y ese 24% ha sido esfuerzo de los últimos años de trabajar en este tema de espectro a nivel regional. Es muy importante para nosotros, para los operadores. Y bueno, un poco acá les quería mostrar qué viene de la mano de 5G. La tecnología cada vez tiene una adopción más rápida, las nuevas tecnologías, y el estudio de tener nuevas frecuencias de espectro y un ecosistema de espectro sano no es un trabajo menor. Por lo tanto tenemos que empezar a trabajar, anticipamos a lo que nos va a venir al respecto. 5G está prevista para ser estandarizada en IMT-2020 en el 2020. Eso un poco lo que marca a nivel de todos los estándares. Si bien hoy hay algunas pruebas de concepto, algunas pruebas de campo, la estandarización vendrá en el 2020. Y ahí, diríamos, son los tres conceptos que tenemos alrededor de lo que son las redes 5G. Lo que es, como contaba hoy Diego y en el panel de IoT, las necesidades de la conectividad de las cosas requieren características diferentes a lo que hoy tenemos con los smartphones. Por lo tanto las redes 5G ya piensan nativamente en dar solución a eso que es lo que vemos en el vértice inferior derecho, que son las comunicaciones del tipo de máquina-máquina masiva, que es una de las cosas que la 5G prevé. Entre eso está, el consumo eficiente energético, también está el tema de

bajar la señalización para poder tener más dispositivos conectados a las redes. Otro vértice es la utilización de la banda ancha, es decir, más agregación de espectro, más técnicas de múltiples antenas para lograr mayores anchos de banda y poder conseguir acompañar, acompañar la demanda de tráfico creciente de las redes. Y en el otro vértice están las comunicaciones ultra confiables. Esas comunicaciones ultra confiables están basadas en latencia, digamos, en requerimientos de latencia mínimos porque, por ejemplo, si estamos pensando en tener autos que se manejen remotamente, o en tener algunos tipos de automatismos a nivel industria que requieran alto grado de respuesta de la red, esas latencias tienen que ser del orden del milisegundo y tienen que tener una confiabilidad muy importante. Esos son los tres vértices en los cuales se están pensando las redes 5G. Eso un poco en resumen.

Las tasas de datos máximas son 10 Gigabit/segundo. Hoy con la evolución de 4,5G, con agregar 60 Mhz de espectro y usar 4x4 MIMO estamos alrededor de un Gigabit/segundo. Las redes 4,5G manejan eso a niveles de velocidad de pico. Este 5G prevé 10, 10 veces la velocidad anterior, las latencias alrededor de un milisegundo para comunicaciones extremas. Y entremedio, como decíamos hoy, de todo un poco. El espectro debería de ser flexible para seguir justamente esos requerimientos. Y ahí, respecto al espectro se manejan dos bloques, digamos. Todo lo que es por abajo de los 5 Ghz, para atender estos requerimientos y todo lo que está por encima de los 5 Ghz. Digamos, lo que está por abajo de los 6 Ghz son las necesidades que hoy se están asignando. La idea es evolucionar hacia una migración suave de lo que es LTE a 5G. Por lo tanto, vamos a tener agregación de portadoras, multiplicidad de antenas, lo que mencionábamos MIMO. En el reléase 12 y el release 13 ya se define una interfaz para la conectividad de máquinas, que es lo que hablaban en el panel anterior, que es Narrow One IoT, LTE-M está estandarizado en esas releases. Y este espectro por abajo de los 6 GHz vamos a tener que conseguir que tenga un buen alcance, es decir, tener bandas bajas que nos permitan alcanzar o tener buena conectividad para poder incluir. Creo que son las acciones a corto plazo: definir todas las bandas o trabajar en todas las bandas posibles para poder conseguir espectro debajo de esos 6 Ghz.

Sobre los 6 Ghz, tenemos el nuevo desafío, tenemos el desafío de las bandas altas. Se está hablando de 28 GHz. Estamos pensando en bandas distintas de las que tenemos ahora, evidentemente, porque 28 GHz estamos hablando de ondas milimétricas y la cobertura de esas celdas seguramente sea de unos pocos metros. Vamos a tener que tener una estructura de redes diferente, más diversificada, van a haber despliegues localizados y densos. Básicamente son redes TDD en las cuales la sincronización entre los sentidos de transmisión importa y mucho, y sobre todo, la latencia de la interfaz aérea. Obviamente hay temas de pérdidas para analizar y ahí también se divide, y de hecho, en el nuevo Comité en el 2019, hay 9 bandas a estudio, que van a estudiar para la posibilidad de asignar espectro sobre los 6 GHz. Esa es una capacidad que nosotros vemos a largo plazo, ya que hay que también resolver a nivel estructura de red, todo lo que significan este tipo de despliegues en estas bandas altas. Es un poco el resumen: el espectro radioeléctrico de los 3 kHz a los 30. Esa separación en las bandas que conocemos tradicionalmente y alguna otra que hay, que no está asignada y se menciona arriba, la de 2,6, la de 3,5, y a nivel de 5G las 11 bandas que están en estudio para proveer justamente esa necesidad de espectro. En espectros en bandas más altas, voy a tener un ancho de canales más grandes y, por lo tanto, voy a poder tener una mejor capacidad de las redes. Eso es un poco lo que nosotros vemos a futuro. Y ¿qué

vemos? No es LTE, no es 5G. Creo que se plantea un camino de evolución en el cual entremedio van apareciendo varias cosas. La definición de las bandas es importante aparece la "Internet de las cosas, ya se empieza a analizar antes de la llegada de 5G, haciendo mucho más suave el camino de migración a la 5ta. Generación.

Eso es un poco el resumen de la presentación. A nivel de estandarización 5G se llegará en el 2020. De todas formas creo que hoy hay múltiples bandas de frecuencia que se necesita trabajar para poder dar cobertura a los requerimientos y capacidad de lo que es 4G y 5G, y separar un poco esas dos visiones: A corto plazo tenemos cosas para hacer abajo de los 6 GHz, y a largo plazo, seguir un poco a ver a nivel de estandarización de bandas, pero 28 GHz es lo que se está viendo a nivel de trial y alguna frecuencia más alta también. Creo que hasta ahí la presentación.



DESAFÍOS DE LAS OTTs

Ing. Alejandro Paz

Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de
Comunicación Audiovisual - DINATEL

Hola buenas tardes a todos. En primer lugar quería felicitar a la URSEC, por organizar estas jornadas ya que estaba faltando una instancia donde podamos discutir todos, y todos tengamos voz.

En primer lugar como el público es diverso, vamos a dar una pequeña noción de que es Over The Top, que entendemos por Over The Top; la mayoría de quienes estamos en telecomunicaciones conocemos el problema, pero es bueno poner algunos puntos en común para todos.

Mi presentación va a estar enfocada en ver como el nuevo standard de video de alta definición, va a empujar a nuevos desafíos a las OTT y ver que si bien hasta hace poco tenían dominado el tema del video, ahora surgen nuevos desafíos, y ver cómo impacta eso en las redes; en particular en la red más vulnerable al aumento de tráfico, que es la red móvil celular. Sobre este tema la Ing. Natalia Pignataro en la exposición anterior ya hizo un esbozo de por dónde viene la mano y como se encaminan las soluciones, por lo que, ese tópico vamos a abordarlo pero sin profundizar en el mismo.

Luego vamos a delinear cuáles son las soluciones, tanto a nivel de codificación de video, como de entrega del mismo, para lidiar con estos aumentos de tráfico y por último vamos a plantear algunas conclusiones y temas a resolver que espero puedan servir como punto de partida para discusiones de las jornadas de mañana y pasado.

Entonces:

¿Qué son los Over The Top? En realidad no hay una definición académica, ni única, de que es un servicio de over the top, pero básicamente podemos decir que son servicios de todo tipo, de video, audio, de voz que corren sobre las redes de telefonía pública de internet, tanto fijas como móviles.

Por practicidad vamos a agrupar en cuatro categorías y ver ejemplos conocidos de cada una de ellas:

1. La distribución de audios y video, el ejemplo más claro es Youtube.
2. Las video-conferencias, quizás el más conocido en esta categoría sea Skype.
3. Los proveedores de contenido on demand, que más adelante veremos que son los que más estresan las redes, aquí el ejemplo más representativo puede ser Netflix.
4. Los servicios de mensajería, que impactan de otra manera (sobre todo, en el bolsillo de los operadores), donde Whatsapp es el ejemplo más claro.

Además tenemos las redes sociales, que aunque a veces no se ve como uno, son en realidad over the top, e incluso algunas de ellas ya han empezado con algunas transmisiones que ya pueden pesar sobre las redes.

El gran problema de un servicio de Over The Top, es que la empresa que da el servicio no es en general la dueña de la red, por lo que su servicio llega a sus clientes, pasando a través de una red muy importante que no es la que ella domina o maneja. A su vez desde el punto de vista de los dueños de las redes de telecomunicaciones, se ve como una invasión de servicios que pasan y que estresan las mismas y obligan a los operadores de la red a invertir, sin que por ello saquen un rédito directo.

O sea La oferta del servicio dependen exclusivamente del proveedor de OTT, pero la calidad recibida por el usuario se ve influida por la calidad y capacidad del acceso a internet de la red que provee la infraestructura.

Por otra parte tenemos que los terminales con los cuales accedemos a los servicios ya no son específicos, ahora los terminales son de cualquier tipo, pueden ser Tablet, consola de video juego, televisores, teléfonos con distinta capacidad de procesamiento, con distinto tamaño de pantalla lo cual agrega un nuevo reto al tener una experiencia de usuario de alta calidad.

Como ya habíamos comentado, dentro de los servicios OTT, los que más desafíos imponen, tanto a los operadores OTT como a los operadores de las redes, son servicios de video y video on demand.

Como ya es sabido, el video on demand trajo como consecuencia un cambio importante en los hábitos de consumo, pues ahora es posible consumir el video en cualquier lugar, con cualquier dispositivo y en cualquier momento del día. Esa posibilidad impactó sustancialmente en la manera en que los usuarios consumen video.

¿Qué desafíos impone el video? Por un lado, el video consume, como vamos a ver más adelante, muchísimo recurso de red y por otro los usuarios se van acostumbrando a exigir cada vez más calidad de video.

Hace, quizás unos 15 años, pasamos de mirar televisión para abondos por cable analógico al digital con resolución standard y eso nos parecía muy bueno. Hoy difícilmente miremos en resolución standard, pues ya nos resulta de mala calidad, con poca definición, intentamos siempre ver en HD y cuando no pasan la programación en HD, nos parece que la calidad no es la adecuada. A su vez los televisores son cada vez más grandes, entonces la falta de definición se ve más acentuada. Estos hábitos del consumidor van empujando y provocando un aumento de las exigencias en la demanda de video. Y sumado a esa exigencia, tenemos el problema de que los dispositivos son muy variados y tienen distinta capacidad de procesamiento, no todos pueden decodificar con la misma velocidad ni tienen los mismos decodificadores, cosa que complica los desarrollos.

Otra complicación es que el tráfico de video ahora deja de ser básicamente unidireccional, o sea, antes mayormente se bajaban videos, pero ahora también se suben videos que son “pesados” (en términos de tamaño) para la red. Esto debido a que cada vez más se tienen dispositivos económicamente accesibles (como por ejemplo un Smartphone con cámaras de alta definición), que son capaces de capturar video con alta calidad y los usuarios (cada vez más) comparten. Desde los videos generados por un Smartphone, hasta los generados por una cámara ultra HD (que cada vez más se están haciendo accesibles) generan un volumen de video muy importante.

Eso hace que las redes, que están pensadas en un principio para trabajar en la dirección servidor – cliente, ahora tengan que empezar también a pensar o manejar el tráfico del cliente al servidor y eso es una complicación extra para las mismas.

La siguiente figura (Figura.-1) pretende simplemente mostrar cuál es la diferencia en cantidad de imágenes o pixeles que hay entre una definición standard (SD 480 P) y una ultra HD (UHD 4K), que son 3.800 por 2160 pixeles, la misma fue preparada por el equipo de DINATEL. Una definición 8K sería cuatro veces la definición del 4K.

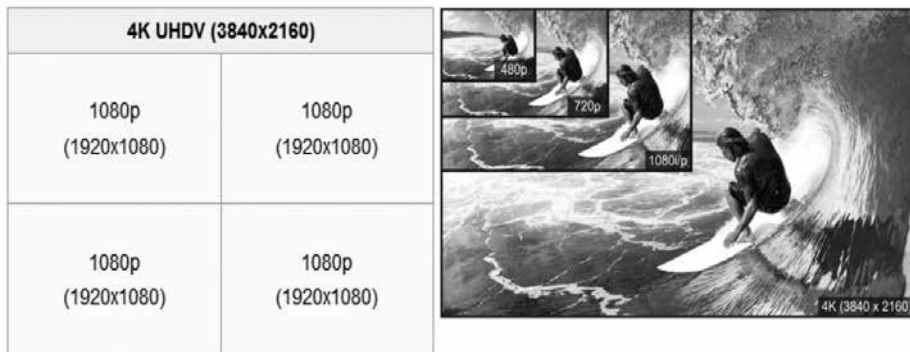


Figura- 1

¿Por qué se necesitan y surgen estas altas definiciones?

Las pantallas son cada vez más grandes y económicas. Hoy, en Uruguay podemos conseguir sin problemas un televisor de 55 pulgadas, definición de 4K por menos de mil dólares. Están empezando a su vez a aparecer pantallas de 60 hasta 85 pulgadas, como una cosa más accesible al público y no de costos tan elevados como era hace un par de años. Entonces cuando se tiene una pantalla de ese tamaño, se necesita una buena definición, porque si la definición no es buena, los pixeles son demasiados grandes, me tengo que alejar de la pantalla, para poder ver las imágenes con claridad y esto hace que veamos la televisión como si fuera a través de un tubo. En cambio si la pantalla tiene alta definición, me puedo acercar más con lo cual la experiencia de usuario cambia muchísimo, porque puedo ampliar mi ángulo de visión a lo que el ojo humano puede abarcar y eso da una sensación envolvente que hace que la experiencia se enriquezca muchísimo.

Tenemos entonces una tendencia a pantallas más grandes y necesariamente eso va de la mano, para que valga la pena, de una mayor definición. A su vez un video es una sucesión de fotogramas, lo estándar era que pasaran 24 o 25 cuadros por segundo (incluso interlaciados como la televisión analógica). El problema con esa velocidad tan baja es que cuando la cámara se mueve, hace un paneo rápido, uno ve la imagen como desenfocada. Para combatir ese problema, lo que se hace es aumentar la tasa de fotogramas, se pasan más imágenes por segundo. Los estudios demuestran que por arriba de los 80 fotogramas por segundo ese paneo de cámara, no impacta en la definición y la imagen se puede ver nítida igual. Con eso, ahora encontramos como normal tasas de 120 Hertz o sea 120 fotogramas por segundo. Sumado a eso, el rango dinámico o sea en los televisores modernos, la diferencia entre el color negro más negro y el blanco más blanco tiene un rango mucho mayor y a su vez cada pixeles que se codificaba en 8 bytes para cada color, ahora se pasa a codificar

de 10 a 12 bytes por color lo cual da como resultado que la cantidad de colores que podemos ver en un televisor de éstos, sea muchísimo más grande que lo que veíamos antes. Todo lo anterior implica que fuésemos a transmitir el video así generado en crudo, las velocidades de flujo de byte que necesitamos para pasar a ese video son enormes. Para un video HD, necesitaríamos una velocidad en la red de 1 Gbps y para 4K entre 4 y 33 Gbps, lo cual es inviable. ¿Cuál es entonces la solución para lidiar con esto?, La compresión del video.

En el año 2004 más o menos, surgió el standard de MP4 conocido como H264 que tiene un radio de compresión en el entorno de 300 a 1 dependiendo de la imagen. Como ustedes saben o pueden intuir, es mucho más complejo comprimir un video filmado en vivo que uno que está almacenado; a un video almacenado se le pueden dar varias pasadas, ver dónde están los cortes de escenas, etc. y eso hace que las tasas de compresión sean mayores aún. Entonces con estos compresores de video, la velocidad necesaria para pasar una película HD con escaneo progresivo (1080p), se reduce del entorno de 1 Gbps a 3 Mbps, lo que ya es una velocidad que es manejable tanto por redes domésticas como por redes de móviles LTE.

Sin embargo esa compresión H264, no era suficiente para pasar UHD (ultra HD o 4k), entonces surge H265 que multiplica por dos la tasa de compresión del H264 y en algunos videos puede llegar a tasas de compresión de dos mil a uno.

Ahora bien si soy un OTT de video y quiero ofrecer video UHD, ya tengo a través de la compresión de video un flujo de datos bastante más reducidos, manejable, pero tengo el problema que las redes no son mías, entonces la velocidad no está garantizada, en las redes móviles menos aún, la velocidad varía con la congestión o con el lugar donde yo me encuentre sobre todo cuando trabajo con dispositivos móviles, entonces tengo que lidiar con ese problema de la calidad y velocidad no constante.

La herramienta que da respuesta a ese problema es hacer la entrega del streaming en forma adaptativa o dinámica. Por ejemplo utilizando MPEG DASH.(Dynamic Adaptive Streaming over HTTP).

“El Streaming dinámico es el proceso de proveer eficientemente un streaming de video a los usuarios “switcheando” dinámicamente entre distintos streams de calidad y tamaño (resolución) variables durante la reproducción” (Hassoun, David. Adobe Developer Connection. Adobe Systems. Blog 2010).

Ventajas: El streaming se adapta al ancho de banda y hardware (CPU) del usuario para garantizar una reproducción continua, en la que los cambios entre los distintos streams (up y down scaling de la imagen) son imperceptibles para el usuario.

¿Cómo funciona? Se tiene el video codificado a varias velocidades distintas y empaquetado en bloquecitos de algunos segundos a cada una de esas velocidades. Entonces normalmente cuando arranca la sección, (ustedes habrán visto en NETFLIX cuando recién empieza una película, esta aparece medio pixelado, con baja calidad, ¿qué es lo que pasó? El cliente, que en nuestro caso puede ser un SMART TV o un PC o una cajita Android u otro, le pregunta al servidor a qué velocidad lo tiene codificado y el servidor le contesta: tengo tales y cuales velocidades, pero además ya le empieza a pasar un flujo a la menor velocidad, eso hace que el televisor pueda arrancar rápido a reproducir, pues no se necesita mucho tiempo para descomprimir.

Entonces se arranca rápido y con baja resolución. A medida que el dispositivo tenga una red de mejor calidad, el servidor le va a ir dando streaming de velocidad más alta.

Si en algún momento se produce congestión, el cliente le avisa y se vuelve a un nivel más bajo de velocidad, con lo que se consigue que sea posible la reproducción del video en forma fluida independiente de la calidad de la red.

¿Cómo impacta este aumento de tráfico en las redes móviles?

Este tópico ya fue abordado en la presentación de Pignataro por lo que no vamos a profundizar mucho en él, la diferencia es que Pignataro utilizó predicciones de tráfico de Ericsson y yo me basé en las de CISCO, pero las conclusiones son las mismas.

Se estima que la cantidad de terminales móviles va a crecer a un ritmo muy importante (se va a duplicar en cinco años) y a su vez el tráfico en cada terminal también se va a incrementar fuertemente, por lo cual el crecimiento de tráfico será muy importante.

¿Cómo hacen las redes celulares para lidiar con este aumento de tráfico? Maximizar el flujo por canal, teniendo más antenas, tratan de usar mejor el espectro, invierten en antenas inteligentes, etc. Las antenas inteligentes, aumentan el flujo de datos de cada enlace y a su vez se aumentará la cantidad de capas de celdas, o sea una capa de radiobases macro, otra de radiobases de menor cobertura y más densa, otra de pico celdas y nano celdas. La idea es que cada celda cubra un espacio más reducido de modo de reutilizar más y mejor el espectro radioeléctrico. Esto lleva muchísima planificación y muchísimo dinero.

Las amenazas que presentan las OTT, son temas discutidos desde el 2014 o 2015, pero algunas de ellas siguen haciendo ruido hasta el día de hoy.

Conclusiones.

Los servicios OTT vinieron para quedarse y cambian el modelo de negocio.

Ha cambiado el comportamiento del consumidor y la manera de consumir video.

El video está empujando desde el punto de vista técnico tanto a las OTT como a las redes, lo que hace que los operadores tanto de los servicios OTT como de las redes tengan que maximizar su esfuerzo para apoyar este desarrollo.

Aproximadamente cada diez años, se está dando un salto en el ecosistema de los dispositivos para ver video. En el 94 teníamos definición de video estándar (SD), en el 2004-2005 aparece con fuerza el HD y en el 2014-2015 aparece y cada vez con más presencia el ULTRA HD.

Al día de hoy sigue habiendo desafíos regulatorios.

Por ultimo quería dejar planteados algunos otros temas, preocupaciones importantes, que fueron elaboradas y trabajadas por el equipo de DINATEL, sobre las cuales entiendo que es necesario reflexionar y discutir.

- ¿Cómo asegurar un trato impositivo adecuado especialmente entre nacionales y extranjeros? (Competencia Desleal)
- ¿Cómo preservar el financiamiento de la producción audiovisual local realizado a través del aporte de SCA tradicionales?
- ¿Qué valor agregado aportará un distribuidor de servicios o un canal de televisión si cada servicio o programa es accesible desde internet?
- ¿Cómo abordar la problemática de inversión en infraestructura sin contrapartida

- de las empresas de aplicaciones beneficiarias de ello?
 - Problemática de la concentración de titulares de redes y aplicaciones...
 - Libre juego de oferta y demanda vs reglamentación.
 - ¿Servicios de calidad o lo que reclame el usuario?
-

OTT - ¿VALOR AGREGADO SOBRE RED?

Ing. Fernando Hernández

Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación - URSEC

Abstract.

El trabajo presentado en las Primeras Jornadas Nacionales en Telecomunicaciones inicialmente realiza una puntualización de que se entiende por servicios de valor agregado en telecomunicaciones, como se concibe en el Uruguay, para posteriormente centrarse en los servicios Over-The-Top (OTT) y en línea, indicándose los principales desafíos regulatorios y de normalización que éstos presentan.

Servicios de valor agregado.

El concepto de servicios de valor agregado varía de país a país, en muchos países hasta se ha incluido Internet como un servicio de valor agregado. En Uruguay, la única normativa existente sobre servicios de valor agregado se encuentra en el Plan Nacional de Numeración (Tabla -3.6), aplicándose a los servicios de telefonía fija “0-900”.

A fin de precisar que se entiende por un servicio de valor agregado, se recurre a la definición empleada por la Comisión de Estudio 17 (CE-17 Seguridad) de la UIT-T, en el borrador de recomendación sobre “Secure protection guidelines of value-added service for operators”:

Value-added service: *An information service that is offered in addition to or in conjunction with basic telecommunication/data services (e.g., voice call, SMS, MMS and data access).*

Value-added services are based on the basic telecommunication/data services and add value to them, allowing the operators to drive up their ARPU.

In this Recommendation, value-added service is provided by the telecom operators and the servers of the value-added services reside in operators' network. Typical value-added services are including Mobile Office Automation, e-Reading, e-Commerce, etc.

Como se observa, indica que los servicios de valor agregado están provistos por el operador junto con los servicios básicos (telefonía y datos) y los servidores de los servicios de valor agregado residen en su propia red, generando ganancia a la operadora, finalmente se brindan algunos ejemplos de los mismos.

Servicios Over-The-Top (OTT) y en línea.

En la figura siguiente se muestran algunos nuevos servicios en línea:



Figura 1. (Fuente: <http://ottsource.com/ott-blog/> e ITU)

Observaciones:

- OTT se refiere a servicios proporcionados a través de Internet en lugar de únicamente sobre la propia red administrada del proveedor.
- El ISP/telco en principio, no está involucrada en el suministro de un servicio OTT.
- Los proveedores-OTT se basan en redes basadas en IP para llegar a los clientes, en principio, no hacen ninguna contribución directa al coste de proporcionarlo.

Algunos ejemplos de servicios OTT incluyen:

- Chat apps: WhatsApp, WeChat, Facebook Messenger.
- Streaming video services: Netflix, Amazon Prime, YouTube.
- Voice Calling and Video chatting services: Skype, Facetime.

El contenido, las aplicaciones y los servicios en línea están penetrando rápidamente en todos los segmentos del comercio y la sociedad, y están afectando e interrumpiendo a las industrias tradicionales de muchas maneras.

Los consumidores pueden utilizar el video en línea en lugar de la televisión tradicional (no lineal), las plataformas de comunicaciones en línea en lugar de los servicios telefónicos tradicionales, y pueden descargar películas y música que una vez estuvieron disponibles solamente en medios físicos. El proceso de publicidad y búsqueda de servicios se está moviendo a cada vez más en línea.

Estos cambios se han producido porque la conectividad de banda ancha proporciona acceso instantáneo a una red global de servicios y aplicaciones, permitiendo a los fabricantes de equipos, proveedores de aplicaciones y clientes pasar por alto los servicios ofrecidos por los operadores de redes tradicionales y cruzar fronteras nacionales, por lo que no constituyen servicios de valor agregado tal como se han definido.

Servicios Over-The-Top (OTT) – Sustitubilidad.

Se analizarán a continuación diversos aspectos de los servicios OTT.

Utilizando la definición extraída de: OTT players: Market dynamics and policy challenges, study for the IMCO Committee of the European Parliament, I Godlovitch, Jmarcus, B. Kotterink, P Nooren (2015) e informe de ITU –T, se tiene:

Def.: Un servicio over-the-top (OTT) es un servicio en línea que puede considerarse como una sustitución potencial de los servicios tradicionales de telecomunicaciones y audiovisuales, tales como telefonía, SMS y televisión.

Por lo tanto:

es posible caracterizar los servicios OTT basados en los servicios tradicionales con los que compiten:

- los servicios de voz - típicamente ofreciendo servicios de VoIP.
- SMS - típicamente ofreciendo servicios de chat y mensajería.
- conferencias de voz y video y con televisión y video bajo demanda - típicamente ofreciendo servicios de streaming como Netflix y contenido de video en línea.

- Los servicios en línea que no sustituyen en gran medida los servicios tradicionales de telecomunicaciones o audiovisuales, en algunos casos no se consideran como servicios OTT. En la práctica, sin embargo, la distinción a veces se difumina y varía ampliamente.

Grado de sustituibilidad: Variación de un servicio a otro.

El grado en que estos servicios OTT sustituyen a los servicios con los que compiten pueden variar mucho de un servicio a otro. Muchos argumentarían (véase la Figura 2) que los servicios de chat han invertido colectivamente la tendencia de crecimiento anterior de los SMS, presumiéndose que está llevando un negocio sustancial lejos de los operadores de redes tradicionales.

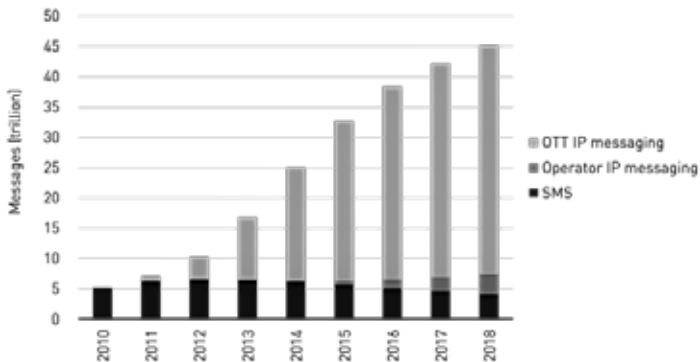


Figura 2. Volumen de mensajes desde terminales móviles (Fuente: Analysis Mason, 2014)

Sin embargo, los efectos de sustitución pueden ser más complejos, como parece ser el caso con servicios de VoIP como Skype (ver Figura 3).

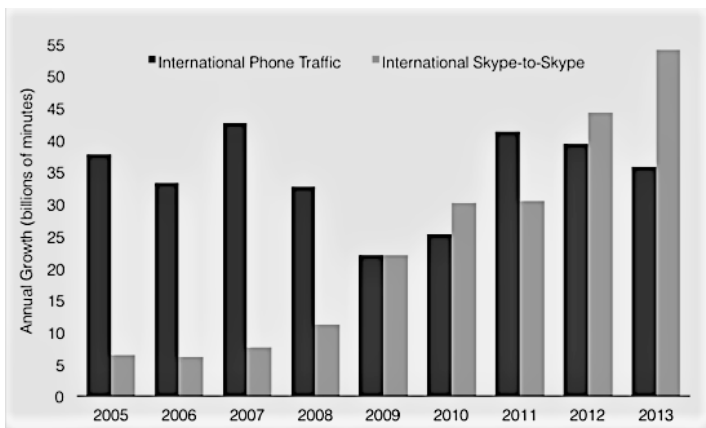


Figura 3. Incremento año a año del tráfico telefónico internacional y tráfico de Skype (billones de minutos) Fuente: Telegeography (2014), "Skype Traffic Continues to Thrive", 15 January 2014, viewed 26 December 2015.

Skype ha tenido éxito al alejar el negocio de llamadas internacionales de los operadores de redes tradicionales (presumiblemente porque es barato y simple), pero parece haber logrado menor éxito en ganar participación de mercado en el tráfico doméstico. Frecuentemente hay “lagunas” en la capacidad de los servicios OTT para sustituir a un servicio tradicional de telecomunicaciones o de radiodifusión. A menudo, los servicios OTT funcionan como sustitutos imperfectos.

Se observa que las proyecciones orientadas hacia el futuro están sujetas a numerosas incertidumbres y los cambios tecnológicos pueden modificarlas fácilmente. (ej. QoS en VoIP)

Servicios: OTT, gestionados y en línea.

Como ya se mencionó el término OTT o “Over-The-Top” se refiere a la entrega de contenido o servicios a través de una infraestructura que no está bajo el control administrativo del generador de contenido o proveedor de servicios. Originalmente se refería a la entrega de contenido de audio y video, pero más recientemente la definición se ha extendido para incluir cualquier servicio o contenido y en un sentido más general significa cualquier servicio disponible en Internet.

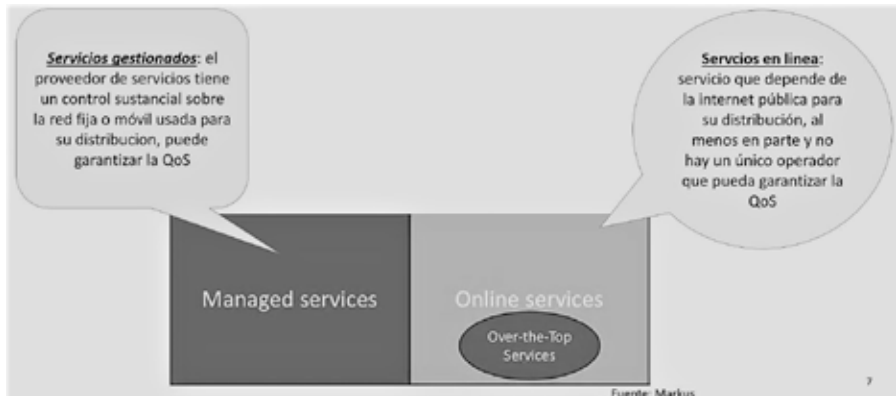


Figura 4 Servicios: OTT, gestionados y en línea. Fuente: Markus

Categorización de servicios en línea.

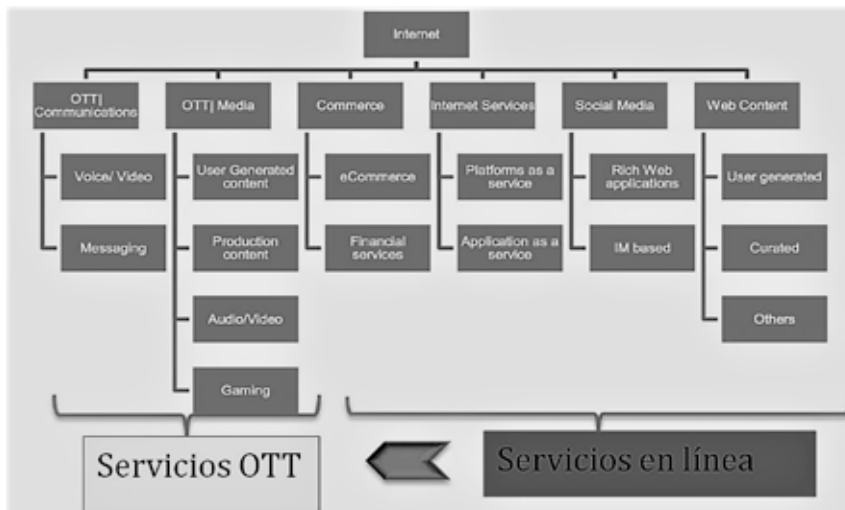


Figura 5 Fuente: Baldry, Steingröver, and Hessler (2013), "The rise of OTT players-what is the appropriate regulatory response?"

Las redes sociales como Facebook y Google+ no deben considerarse, que sean en sentido estricto servicios OTT en sí mismos (no compiten directamente con los operadores de redes tradicionales), sin embargo, éstos son cada vez más integrados con los servicios OTT. Esta tendencia es probable que continúe, y posiblemente se acelere.

Las redes sociales representan un medio para que los usuarios finales se encuentren, suplantando en gran medida el papel que históricamente jugaron los directorios o guías telefónicas. Existe una sinergia natural entre estas funciones tipo guía y las de los servicios de voz y mensajería de los OTT, por ej. cuando uno está viendo información sobre una empresa o un individuo, es posible que se desee establecer contacto.

Del mismo modo, puede haber sinergias entre la búsqueda y el contenido, observando que el contenido audiovisual puede ser visto como un servicio OTT en la medida en que sustituye al video a demanda tradicional.

Estas tendencias ya son visibles en muchos de los proveedores de contenidos y aplicaciones más importantes (muchos de los cuales están basados en Estados Unidos), como Google, Facebook y Apple. Las ofertas de los tres incorporan servicios OTT como mensajería / chat, telefonía VoIP y videoconferencia, y video streaming. La adquisición de WhatsApp por Facebook en 2014 es un ejemplo especialmente destacado.

Servicio Over-The-Top (OTT).

Por lo tanto se tiene que para:

ITU-T: *An over-the-top (OTT) service is a service delivered over the public Internet that may supplement or potentially substitute traditional telecommunications services.*

BEREC: defines OTT service as “content, a service or an application that is provided to the end user over the public Internet.” (**)

OTT services include the provision of content and applications such as voice services provided over the Internet, web-based content (news sites, social media etc.), search engines, hosting services, email services, instant messaging, video and multimedia content, etc.

La definición que aparece en ITU-T, tiene una interpretación y alcance diferente a la generada por BEREC. El hecho que BEREC incluya en la definición que lo que se proporciona puede ser tanto contenido, un servicio o una aplicación, significa que cualquier cosa proporcionada a través de la Internet pública es un servicio OTT. Esta disposición generalmente ocurre sin la participación del IAP en el control o la distribución del servicio.

Una segunda implicancia de la definición, es que OTT refiere a una forma de entregar un servicio y por lo tanto no dice nada sobre la naturaleza del servicio en sí. generada por BEREC.

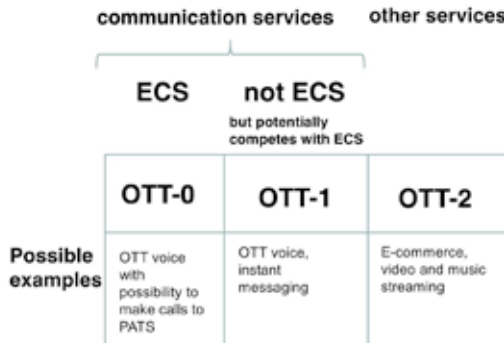
Taxonomía de las OTTs.

Varias taxonomías de servicios OTT han sido definidas. Las clasificaciones pueden ser basadas en el tipo de servicios ofrecidos (OECD: categorías: real-time communications, entertainment video services, telework/telepresence, cloud computing and storage, financial services, Internet of Things and Smart Homes.)

En particular, la determinación de escenarios competitivos en los que participan OTT y servicios tradicionales de telecomunicaciones deberían considerar la complejidad de sus interrelaciones:

ITU-T: En algunos casos, los servicios OTT pueden ofrecer funcionalidades similares, en otras áreas pueden ser complementarias, mientras que en otros aspectos, OTT puede exceder lo que los servicios tradicionales de telecomunicaciones suelen ofrecer. (ej. Skype)

BEREC: Por su parte realiza la siguiente clasificación:



Observación:
 ECS.-Electronic Communication Services
 PATS (PSTN).-Publicly Available Telephone Service

Crecimiento de OTT y servicios en línea relacionados... ¿Desafíos regulatorios?

El éxito de OTT se basa en ser agnóstico de ubicación y tecnología, y transferible. Esto significa que el suscriptor tiene una relación directa con el proveedor de OTT y es libre de acceder a su suscripción desde cualquier lugar, en cualquier momento y, en última instancia, sobre cualquier tecnología de acceso.

Dado que los servicios OTT y servicios en línea van a ir multiplicándose así como aumentando su diversidad, desde el punto de vista de la regulación de telecomunicaciones surgen las siguientes interrogantes:

- En el entendido que los nuevos servicios OTT compitieran con los servicios tradicionales, ¿qué obligaciones regulatorias -si ese fuera el caso- serían necesarias?
- ¿Es entonces apropiado, necesario, o siquiera posible, regular estos servicios de tal forma que permita mantener la neutralidad competitiva (es decir, la igualdad de condiciones "level playing field") con los servicios tradicionales con los que compiten?
- En el caso específico de los servicios OTT que competirían con los servicios de red convencionales (por ej. VoIP), ¿cuáles serían las implicancias para la regulación de los servicios OTT, en forma diferente a la regulación de la red subyacente? Ambos caerían dentro del mismo marco regulatorio?
- ¿Los enfoques tradicionales para la definición del mercado (y de la política de competencia) resultan adecuados en estos mercados en rápida evolución y complejos? ¿Los jugadores están en el mismo mercado, jugando el mismo partido?
- ¿Éstas plataformas específicas en línea han acumulado demasiado poder de mercado, en detrimento de los competidores y los consumidores o al contrario?

Han surgido algunas propuestas y acciones aisladas, pero todavía no se tienen respuestas definitivas a estas interrogantes.

Algunos conceptos base de trabajo para estandarización.

De todas formas, a los efectos de la definición de políticas y regulación de telecomunicaciones en esta área, se debería tener en cuenta ciertas situaciones particulares como se están analizando ya, para la estandarización por parte de los organismos internacionales correspondientes:

- Seguir fomentando el espíritu empresarial y la innovación en el desarrollo de las infraestructuras de telecomunicaciones, especialmente el desarrollo de redes de gran capacidad, teniendo en cuenta el poder disruptivo y el impacto social y económico del aumento del acceso a las conexiones de banda ancha.
- Identificación y definición de mercados relevantes, considerando las

diferencias fundamentales entre los servicios de telecomunicaciones tradicionales y los OTT pertinentes, incluyendo la naturaleza transfronteriza y global de los OTT, las bajas barreras de entrada para los OTT, la virtualización del mercado y la capacidad de los proveedores de telecomunicaciones de controlar el acceso a la infraestructura esencial (ej. redes de banda ancha), entre otros.

- Mantener el principio de servicios similares deben ser sujetos de similares regulaciones independientemente del método para proveerlo.
- Los servicios OTT deben operar en cumplimiento de la normativa de cada país en cuyo territorio provean servicio, incluyendo las disposiciones que garantizan la protección de datos personales, la prevención de la distribución de información ilegal, el spam y la no violación de la legislación fiscal.
- Facilitar el desarrollo del ecosistema, favoreciendo la transparencia y fomentando un marco de liquidación de cuentas transparente y fiable entre los operadores de redes y los proveedores de OTT y prevenir las actividades fraudulentas
- Garantizar la existencia de normas regulatorias de identificación y numeración apropiadas.

Conclusiones.

- Por la propia estructura de la red, las situaciones que se presenten con OTT y servicios en línea no se solucionan desde el punto de vista técnico con “filtrados”.
- Los marcos regulatorios deben reverse y actualizarse, de forma que soporten tanto a las empresas de telecomunicaciones como las innovaciones de los jugadores OTT entendiendo cabalmente la dinámica industrial generada. Pero aún no hay mejores prácticas ni referencias estables a nivel internacional.
- Los operadores de telecomunicaciones “tradicionales” deben adaptarse a los cambios y modificar/actualizar sus planes de negocios. Ya hay ejemplos de “partnerships” (con aumento de tráfico), diferenciación, agregado de valor para clientes finales.
- Para los consumidores y la sociedad como un todo, las potenciales ganancias con los servicios en línea y OTT son sustanciales.

MIRADAS INTERNACIONALES SOBRE LA GOBERNANZA DE INTERNET

Dra. Beatriz Rodríguez

Internet Society Uruguay Chapter - ISOCUY

Cuando hablamos de Gobernanza de Internet nos estamos refiriendo a los procesos y normas que afectan la forma en que se gestiona Internet.

De acuerdo con la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información¹ se define a la Gobernanza de Internet como el desarrollo y aplicación de principios, normas, reglas, procedimientos para la toma de decisiones y programas comunes por parte de Gobiernos, el sector privado y la sociedad civil con el fin de dar forma a la evolución y uso de Internet.

El éxito histórico y futuro de Internet como plataforma abierta y confiable para la innovación y el empoderamiento depende de la adopción de un enfoque descentralizado, colaborativo y de múltiples partes interesadas hacia la gobernanza de Internet, la que ha sufrido una evolución.

Esto es, lo que tradicionalmente se conocía como coordinación privada de abajo hacia arriba (bottom up) se convirtió en el modelo de gobernanza de Internet de múltiples partes interesadas —también llamado modelo multiparticipativo en el que el gobierno, el sector privado, el técnico, la academia y la sociedad civil. Están trabajando en conjunto para que ello llegue a buen fin.

Como consecuencia de esa participación se producen debates que surgen entre los diferentes sujetos que comprenden el ecosistema de la Gobernanza de Internet, motivados unos a otros por la necesidad de ser considerados en la toma de decisiones, así como en pro de la mayor apertura y democratización de la red.

Existen diversas organizaciones internacionales y remotas que dialogan entre sí sobre las cuestiones relativas a las políticas mundiales de las tecnologías de la información y comunicación, siendo una de ellas es la Unión Internacional de Telecomunicaciones² Esta se funda en el principio de la cooperación internacional entre los gobiernos y el sector privado y constituye un foro global en el que estos pueden alcanzar el consenso con relación a una variedad de cuestiones que afectan a las perspectivas futuras de esta industria. Lo que trata de fomentar un entorno que sea propicio para el desarrollo de las TI y de las redes de telecomunicaciones, tratando de reducir la brecha en materia de normalización.

Otras organizaciones internacionales como la organización Mundial del Comercio, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, el Banco Mundial, desde sus puntos de vista colaboran con la Gobernanza de Internet, trascendiendo el enfoque estrictamente técnico de la privatización, la liberalización y la infraestructura para proponer aplicaciones que promuevan la equidad y la reducción de la pobreza.

Otra mirada es la de las organizaciones de la sociedad civil que siempre se preparan para ser oídas con fuerza para así crear un equilibrio entre ellas y las demás partes interesadas.

Cómo ejemplo de las organizaciones no gubernamentales internacionales se destaca la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones³ que ha desarrollado una serie de herramientas para la construcción de capacidades en la sociedad civil con el fin que esta pueda abordar las cuestiones relativas a las políticas TI y asegurar que sus visiones sean consideradas en los debates a escala mundial.

Otras organizaciones de la sociedad civil que se destacan entre otras son Datos

1 - <http://www.itu.int/net/wsis/index-es.html>

2 - www.itu.int

3 - www.apc.org

Protegidos, Derechos Digitales, Artículo 19.

La comunidad técnica está representada por la Sociedad de Internet o Internet Society⁴. Durante más de 20 años, este año se cumplen 25 años, la Sociedad de Internet ha realizado labores de promoción en la intersección de las políticas, la tecnología y el desarrollo.

Esta organización cree en la innovación sin permiso, su misión es promover el desarrollo abierto, la evolución y el uso de Internet para beneficio de todas las personas del mundo y su visión es lograr el Internet para todos.

Su trabajo se centra en objetivos claves y en una repercusión que marcará realmente la diferencia en todo el mundo. La visión, la misión y los principios de Internet Society son su base, y constituyen el centro de sus posturas y actividades, hace frente a muchos de los problemas más importantes de Internet, y lo hace a nivel mundial.

Otra forma de tratar la Gobernanza de Internet es a través de los foros realizados por las diversas instituciones que se encargan del tema.

El foro principal surge en la segunda fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información en Túnez 2005. En ella se pensó fomentar la internalización de la Gobernanza de Internet y el desarrollo de la cooperación intergubernamental con el mismo fin.

Mediante los acuerdos realizados por los diferentes participantes en la cumbre se celebra el Foro de Gobernanza de Internet o Internet Governance Forum, conocido sus siglas en inglés IGF⁵.

Este es un espacio abierto, descentralizado para el debate sobre políticas que favorezcan la sostenibilidad y solidez de Internet que reúne a las múltiples partes interesadas. Su período de funcionamiento fue dispuesto por diez años, al celebrarse en el 2015 la Cumbre +10 fue renovado por diez años más por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La idea principal del foro es replicarse en diversos países y regiones, promover la participación presencial y virtual proveyendo mecanismos adecuados para que esta sea efectiva e ir proponiendo avances de foro en foro que permitan medir la efectividad de sus resultados.

En las reuniones los debates son amplios y promueven alcanzar acuerdos de medidas y acciones concretas para mejorar el trabajo de gobernanza.

En el último IGF el programa general se desarrolló de manera ascendente e inclusiva en consulta con la creciente comunidad con el fin de mejorar la diversidad y promover la participación.

La reunión ofreció un diálogo interactivo y debates en el que se trataron temas como: Internet y el desarrollo sostenible; Acceso y diversidad; Jóvenes y de género relacionados con la Internet; La protección y promoción de los derechos humanos en línea; la seguridad cibernética; La necesidad de mejorar la cooperación multisectorial; Recursos críticos de Internet; Fortalecimiento de la capacidad de Gobernanza de Internet y otros temas emergentes que pueden afectar el futuro de la Internet abierta. El IGF es único en el sentido de que es convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas. Desde la Organización de las Naciones Unidas le da ese poder de convocatoria y la autoridad para servir como un espacio neutral para todos los interesados.

La comunidad comenzó su segunda década, los intercambios que se realizan reconocen la contribución que hace Internet para promover la inclusión social y el crecimiento económico. La importancia de Internet y su Gobernanza como una

4 - www.internetsociety.org

5 - www.intgovforum.org

herramienta poderosa para promover la inclusión social y el crecimiento con enfoques transparentes e inclusivos de múltiples partes interesadas. La edición número doce se llevará a cabo en Ginebra en el mes de diciembre. Este foro se replica a las regiones y a los países en sí mismos.

De esta forma el Foro de Gobernanza de Internet para Latinoamérica y el Caribe o Latin American and Caribbean Internet Governance Forum conocido como LACIGF, en su proceso regional ha aportado a que la discusión no se plantee únicamente en el nivel teórico sino en el plano concreto, teniendo las reuniones regionales una riqueza de detalle que el Foro de Gobernanza de Internet global no aborda.

Las reuniones regionales han inspirado y estimulado, en gran medida, la realización de procesos nacionales sobre la Gobernanza de Internet, incluyendo la creación de hubs nacionales para la participación remota en el Foro de Gobernanza de Internet global. Han servido también de plataforma para la convergencia de distintos actores y para ampliar el rango de personas vinculadas a las temáticas, abriendo posibilidades para el intercambio de perspectivas entre los distintos grupos de intervinientes.

Puede decirse a esta altura que, gracias al proceso regional, se ha logrado elevar algunas visiones, perspectivas y temas de la región al debate político global del Foro de Gobernanza de Internet. Las reuniones regionales han servido de catalizador para el encuentro de distintos actores, particularmente de la comunidad técnica, la academia y las organizaciones de la sociedad civil. En el último tiempo se ha avanzado la vinculación de los gobiernos y del sector privado, que permite balancear la participación.

De igual forma se fomenta la participación de las regiones que recién están surgiendo en cuanto al tema como las regiones de África que han tenido en los últimos años un auge muy importante y pronunciado, que se ha hecho notar con su presencia en todos los eventos internacionales mostrando sus propuestas, hasta con mayor visibilidad que la región latinoamericana.

Éstos foros internacionales han inspirados a las múltiples partes interesadas nacionales para la realización de los foros de gobernanza de internet nacionales.

Como consecuencia de ello a partir del 2016, en Uruguay se comenzó a organizar el Foro de Gobernanza de Internet de Uruguay o IGFUY como se le llama.

En este se encuentran todas las partes interesadas involucradas, promoviendo el sistema multistakeholder: comunidad técnica, academia, sector privado, gobierno, sociedad civil, por ejemplo el sector de las telecomunicaciones está representado por los diferentes prestadores de servicios y la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones.

En dicho evento se logró tener una concurrencia muy importante, ya que en forma presencial contamos con alrededor de ciento cincuenta personas y on line llegamos a más de ochocientos, siendo uno de los Foros de Gobernanza de Internet locales con más público.

Este año se ha comenzado a ya con la organización del segundo Foro local, para la primera semana del mes de junio. Se pretende analizar temas como ciberseguridad, influencia de internet en el desarrollo sostenible, entre otros.

Para determinar los temas que serán tratados se entendió que la comunidad del Capítulo Uruguay⁶ podía ayudar a elegirlos. Debido a ello se ha enviado una encuesta para que opinen sobre los temas y que nos indiquen si desean tratar algún tema en especial.

Como hemos visto las miradas internacionales de la gobernanza de Internet coinciden en las diferentes regiones, en mayor o menor grado, para colaborar y fomentar una Internet abierta, libre y para todos, con una mayor participación de todas las partes interesadas.



PANEL ECONÓMICO
Resumen de Ponencias 2017

LOS DESAFÍOS DE LA ECONOMÍA INSTITUCIONAL EN TELECOMUNICACIONES

Ec. Diego Larriera

Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación - URSEC

1. Economía Institucional.

Las Instituciones condicionan los hechos económicos en los distintos niveles de análisis: a nivel de individuos, de empresas, así como al diseño de políticas económicas y al entorno macroeconómico.

Las Instituciones tienen una gran importancia en el crecimiento económico, ya que generan los principales incentivos para que actúen los agentes económicos más relevantes (Galindo, 2010).

Es necesario crear las Instituciones adecuadas y mejorar las existentes, para evitar las perturbaciones económicas y facilitar la actividad en los mercados (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002).

El cambio tecnológico y las Instituciones favorecen directa e indirectamente el crecimiento económico. Los avances tecnológicos imponen la necesidad de cambio institucional.

En las sociedades más avanzadas, aquellas cuya tecnología se encuentra en la frontera del conocimiento, se suele producir una coevolución de las Instituciones con el cambio tecnológico, lo que contribuye a un mayor progreso económico (Nelson y Sampat, 2001).

2. Convergencia.

Convergencia tecnológica:

La posibilidad de una o más redes para proveer diferentes servicios (voz, datos, video y radiodifusión).

La conjunción de industrias en el sector de las comunicaciones que eran previamente concebidas como separadas y diferentes en el sentido comercial y tecnológico.

Convergencia institucional:

El regulador convergente en términos de servicios (voz, datos, video y radiodifusión).
El regulador convergente en términos de transporte y contenidos.

3. Diseño Institucional en convergencia.

Regulador por sectores.

Se mantiene la división de regulación individual por sectores, pero cada sector se adapta a la convergencia. Requiere de un alto grado de interacción entre reguladores sectoriales y costos regulatorios altos.

Regulador Convergente.

Agrupar a todos los reguladores cuyas funciones están relacionadas con los sectores que se ven afectados por la convergencia (OFCOM – UK, ACMA – Australia). Permite economizar en costos regulatorios.

Cometidos de un Regulador Convergente:

1. Administración de recursos públicos escasos.
2. Numeración.
3. Espectro - Asignación - Administración. - Control.
4. Disponibilidad y continuidad de servicios.
5. Régimen de licencias.
6. Neutralidad de red.
7. Régimen de interconexión.
8. Acceso a infraestructura o recursos esenciales.
9. Regulación tarifaria.
10. Regulación de contenido.
11. Acceso/Servicio universal.
12. Protección del usuario.
13. Promoción y defensa de la competencia.

4. Ejemplos de normativa convergente

Directiva 2002/21/ce del parlamento europeo y del consejo, de 7 de marzo de 2002: Establece un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas: El marco no se limita a las redes y los servicios de telecomunicaciones, sino que se refiere al conjunto de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Se incluyen en él la telefonía vocal fija, las comunicaciones móviles y de banda ancha y la televisión por cable y por satélite.

Ley australiana de la autoridad de comunicaciones y medios de 2005: Estableció a ACMA como el regulador convergente para las telecomunicaciones, la radiodifusión y la gestión del espectro. La legislación se centró en fusionar dos agencias predecesoras para organizarse como regulador convergente en previsión de la convergencia.

Reino Unido - Ley de Comunicaciones de 2003: Regulador convergente para telecomunicaciones, audiovisual y medios (Ofcom). No se requiere de autorización para operar una red o proveer servicios, a menos que use el espectro. Ofcom puede autorizar uso del espectro sin necesidad de licencia.

Perú - Ley Nro. 28737 de 17 de mayo 2006: Promueve la convergencia de redes y servicios; introduce la concesión única a ser materializada mediante contrato.

Colombia - Ley 1341 de 30 de Julio de 2009: Se incorpora el concepto de habilitación

general para provisión de redes y servicios. Cesión de permisos para uso del espectro.
Neutralidad tecnológica

5. Diseño Institucional en Uruguay.



Cometidos del Poder Ejecutivo:

1. Fijación de la política nacional de telecomunicaciones y de servicios de comunicación audiovisual (SECA).
2. Otorgar, revocar y permitir la transferencia de las autorizaciones para la prestación de servicios de telecomunicaciones y de SECA.
3. Autorizar genéricamente la asignación de frecuencias
4. Habilitar genéricamente la prestación de determinados servicios de telecomunicaciones por particulares.

Cometidos de URSEC:

1. La regulación técnica, y el control de las actividades referidas a las telecomunicaciones
2. Asesorar al PE, proporcionando insumos, en la política de telecomunicaciones
3. Velar por el cumplimiento de normas aplicables al sector.
4. Controlar y administrar el espectro.
5. Controlar la instalación y funcionamiento de todos los servicios de telecomunicaciones.
6. Formular normas para el control técnico de las telecomunicaciones.
7. Fijar reglas que aseguren la interoperabilidad de redes.
8. Proteger los derechos de usuarios y consumidores.

9. Determinar las tarifas de Ix y resolver los desacuerdos.
10. Defensa de la competencia.

En materia de SECA le compete:

1. Asesorar al PE y al CCA en lo relativo a la utilización y control del espectro radioeléctrico de los SECA que utilicen dicho recurso.
2. Controlar la instalación y funcionamiento, así como la calidad, regularidad y cobertura de los SECA
3. Fiscalizar, administrar, defender y controlar el uso del espectro radioeléctrico por parte de los SECA
4. Ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones de radio y de televisión.

Cometidos de DINATELYSECA:

1. Realizar propuestas y asesorar al PE en la fijación de la política nacional de telecomunicaciones y su instrumentación
2. Instrumentar, coordinar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas aprobadas
3. Diseñar políticas y planificar la gestión del espectro
4. Asesorar al PE en las políticas y criterios para el otorgamiento de licencias y autorizaciones

En materia de SECA le compete:

1. Realizar propuestas y asesorar al PE en la fijación de la política nacional de SECA y sus instrumentos, tales como formulación de proyectos de ley y decretos,
2. Asesorar al PE en las políticas y criterios para el otorgamiento de autorizaciones para prestar SECA.
3. Fomentar y promover la industria audiovisual

Cometidos del Consejo de Comunicación Audiovisual:

1. Hacer cumplir la ley 19.307
2. Asesorar al PE aportando insumos para la política de CA.
3. Estudiar, monitorear el funcionamiento y promover el desarrollo del SECA.

4. Elaborar los reglamentos que regirán los llamados a interesados en prestar SECA
5. Asesorar en los procedimientos de autorización, transferencia y revocación de SECA.
6. Realizar los llamados públicos y abiertos a interesados en obtener una autorización para brindar SECA y la respectiva concesión de uso de espectro
7. Dictar normas e instrucciones particulares sobre el funcionamiento de los servicios comprendidos en su competencia.
8. Proteger los derechos de usuarios y consumidores.
9. Prevenir y desalentar las prácticas monopólicas u oligopólicas, las conductas anticompetitivas, predatorias o de abuso de posición dominante.

6. Reflexiones finales

- Se eligió un modelo de regulación por sectores.
- Modelo por sectores puede ser una barrera a la convergencia tecnológica y de servicios.
- Parece razonable derivar los aspectos de contenido a un regulador especializado.
- El regulador especializado en contenido también regula plataformas y transporte de SECA.
- Muchas Instituciones asesoran al PE en la formulación de la política de telecomunicaciones.
- Cometidos duplicados: administración del espectro, asesoramiento en las autorizaciones.
- Costos regulatorios duplicados: defensa del consumidor y defensa de la competencia.

ESTADO ACTUAL DE LA FORMACIÓN DE PROFESIONALES EN TELECOMUNICACIONES

Ing. María Simon

Facultad de Ingeniería - UDELAR

Buenos días.

En primer lugar quiero felicitarlos por la organización de un evento como este. Porque el tema es tan amplio y tan multidisciplinario que necesita de encuentros que, ojalá, empiecen a ser periódicos. Un encuentro empieza a afianzarse cuando uno sabe que ocurre todos los años o cada dos años. Empieza a afianzarse y a nuclear a todos los interesados en un tema, que en este tema en particular somos desde ingenieros, desde abogados hasta economistas, hasta varias profesiones, empresarios, y hasta los ciudadanos: es un tema de interés ciudadano.

Los felicito por haber reunido gente alrededor de un tema enormemente amplio, que abarca desde las comunicaciones entre personas hasta las comunicaciones entre cosas, en este momento, hasta los servicios de radiodifusión, tan importantes para la información, para la democracia, para la diversidad. La convocatoria refleja, además de la multidisciplinariedad, una continuidad institucional, porque estamos personas que hemos estado en distintos lugares y estamos aquí con ustedes. Eso es importante. Un cambio de gobierno, un cambio de autoridad no implica una ruptura institucional en este país, por suerte. Estos temas, precisamente, son objeto de políticas de muy largo plazo. Y les voy a hablar de la de más largo plazo de todas, que es la formación de personas, que son el actor principal. Yo, naturalmente, desde la óptica de la ingeniería, pero eso no implica que no vea la formación en otras ramas. En particular en estos años se ha creado la Facultad de Información y Comunicación, que atiende aspectos de contenido, con la cual estamos trabajando juntos en muchos aspectos, ya que somos unidad asociada, tanto nuestro Instituto de Computación como el Instituto de Ingeniería Eléctrica, donde está la carrera de Telecomunicaciones, y estamos realmente disfrutando mucho de esa unidad asociada porque estamos encontrando temas enormemente interesantes para los dos lados. Los contenidos y la tecnología subyacente se complementan entre sí.

Esta formación de personas, antes de entrar en asuntos más específicos, tengo que decir que enfrenta dificultades, que tenemos en este momento poco ingreso en la carrera de telecomunicaciones, poco con respecto a lo que se necesitaría. Creemos que no hay una percepción clara de la especialidad. Estamos pensando ya en crear un título específico de Ingeniero en Comunicaciones, Sistemas de Comunicación o como se llame. El nombre a veces es lo último que hay que poner.

En este país precisamos más ingenieros en todas las especialidades. En todas ellas hay lo que podríamos llamar desocupación negativa, es decir, más demanda que oferta. Y si bien tenemos dificultades para lidiar con el ingreso, que nos parece alto porque nuestro presupuesto es bajo, no se trata de reducir ingresos, se trata de aumentar el presupuesto porque precisamos más ingenieros.

En este panorama no quiero dejar de citar la poca cantidad de mujeres en ciencias exactas y tecnologías, que es un lujo que no nos podemos dar, por dos lados: una, porque las personas tiene derecho a descubrir su vocación sin limitaciones, sin que le prefiguren por anticipado qué carrera es más adecuada, para ella, él, o la persona que sea. Pero también hay un segundo motivo: el país precisa mucho más científicos e ingenieros. Estamos desperdiciando prácticamente la mitad de las personas talentosas. Hay carreras como computación -que no es una carrera de nueva, no debería tener prejuicios que pesaran sobre ella- y que estamos teniendo del orden de 15% de mujeres, y en disminución. ¿Por qué? Aparentemente lo que ocurre es que

aumenta más la cantidad de hombres. ¿Por qué? No me voy a poner en hacer conjeturas aquí. Entusiasmen a la gente para que siga Telecomunicaciones. Es un imperativo mayúsculo, porque precisamos buenos ingenieros. Tenemos una industria floreciente y tenemos también industrias que emplean las telecomunicaciones, que no hacen ellas mismas telecomunicaciones, pero para las cuales la comunicación es un elemento clave, incluyendo sectores que uno diría primarios. Piensen en la trazabilidad, piensen en aplicaciones, pero ya no son primarios, tienen mucha tecnología incorporada. Entonces les anticipo esa intención de crear una nueva carrera que todavía está muy en discusión, pero creo que tenía que compartir con ustedes, porque hace mucho al tema, y también a que reconocemos tener un hueco en la formación en cuanto a regulación, del cual voy a hablar más bien al final. Estamos formado poco en el tema, que es tan importante como otros, como de tecnología más dura o más clásica.

En esta presentación voy a hablar de la enseñanza de grado y de postgrado. Hay gente que todavía no sabe en Uruguay se pueden hacer postgrados al más alto nivel -maestrías y doctorados-, en que ya se investiga, es decir, se crean teorías y prácticas nuevas para estar preparado para el futuro. Para formar a nivel universitario hay que hacer investigación. No hay educación universitaria, formación universitaria sin investigación. También ofrecemos un diploma de Especialización de Telecomunicaciones, que surgió hace algunos años, que es distinto a una maestría, porque persigue otra finalidad. Es una especialización con una cantidad de contenidos en el área de las Telecomunicaciones.

En cuanto a enseñanza de grado, dentro de la Ingeniería Eléctrica tenemos un perfil Telecomunicaciones. Estamos trabajando en un proyecto de Ingeniero o Licenciado en Sistemas de Comunicación. No por eso dejará de ofrecerse el Ingeniero en Electricidad perfil Telecomunicaciones. No va a dejar de haber porque este ingeniero generalista también tiene su lugar. Pero creemos que hay lugar también para una mayor especialización desde el principio, con lo cual uno llega naturalmente a cubrir más temas porque el tiempo total de la carrera es limitado y hay que optar entre especialización y polivalencia.

Hay algunas asignaturas que son propias de este perfil Telecomunicaciones y hay asignaturas obligatorias que definen a los ingenieros en electricidad, que hay variadísimos, desde los que tratan con grandes sistemas como la red de UTE hasta las telecomunicaciones, y están definidos por algunas asignaturas que son obligatorias, que incluyen núcleo de red y redes de datos (telecomunicación digital) en que ahora transitan tantos tipos de información, y antenas y propagación. Otras asignaturas que son opcionales.

La maestría (esta es la maestría académica) pretende una formación superior, estimulando el conocimiento autónomo, la iniciativa personal y probar manejar los conocimientos actuales.

Muchas maestrías comportan alguna creación, pero no es un requisito sine qua non. En la maestría hay que probar el estar al nivel del estado del arte. El maestrando, cuando está haciendo algo debe ser la persona que sabe más de ese tema que eligió para su tesis.

El doctorado lo que pretende es que la gente llegue al nivel de investigar, de crear por

sí misma, y no que haya transgredido la frontera del conocimiento una vez y sobre un tópico, sino que tiene capacidad para seguir investigando.

Esto contribuye mucho a la formación de los docentes. El cuerpo docente después vierte en la enseñanza, y no quiere decir que necesariamente enseñe aquello en lo que está investigando, pero la enseñanza hecha por aquél que investiga tiene otra luz. Porque tiene la luz del que sabe cómo se hacen las cosas desde adentro. No está contando el libro, está contando su capacidad de crear. También, no quiero dejar de decir, tenemos docentes que no son doctorados, que son profesionales en intensa actividad y que vierten su experiencia. Y de la complementación del uno y del otro, surge una formación profesional como la del ingeniero.

No tenemos tantos doctorados en telecomunicaciones como desearíamos, y esto refleja algo que es típico de todo el mundo, de todas las universidades. Es difícil construir academia cuando el mercado es muy demandante y sobre todo paga salarios altos.

Entonces se puede llegar al absurdo de que la universidad se desarrolla más en aquellas áreas que no son demandadas por el mercado laboral. Esto no va en contra de nadie, pero sí va a favor de generar medidas que se contrapongan; creo que algunas hemos generado, a partir de ciertas políticas universitarias que balanceen ese efecto, que es positivo en definitiva. Quiere decir que la carrera es pertinente, que tiene demanda, pero puede ser devastador. Porque es difícil que la gente se decida así a seguir formándose en la academia. En este momento el nivel salarial no es excelente, es mucho peor que en la actividad privada, pero si la gente puede vivir de eso y tiene la vocación, es posible que opte por la carrera académica. Y además estamos generando otras medidas como, a partir del asesoramiento, generar intereses o generar atractores. Tenemos varios grupos de investigación en telecomunicaciones, por ejemplo, tenemos algunos en análisis de redes, tráfico, estadísticas de servicios. Este ha pasado de lo alámbrico a lo inalámbrico, como tema predominante. Uno a veces cree que si hay fibra óptica la capacidad es ilimitada pero siempre hay que manejar bien los recursos. Fenómenos como el retardo, la competencia entre servicios, influyen en la calidad de la comunicación. Estamos usando redes que fueron concebidas para datos para llevar servicios a tiempo real, como la conversación, y entonces hay que crear mecanismos que permitan soportar estos servicios que convirtieron una red, que era una vieja conocida, en una especie de red universal, de red ultra convergente y en que todo se transporta.

También se está trabajando en temas de radio cognitiva, que aparece a partir de la comprobación de que el espectro parece ocupado, pero que si uno analiza en frecuencia y en tiempo, resulta que hay muchos lugares disponibles, porque los usuarios reservan una frecuencia y la usan a veces. Es un problema que todavía no sea da agudamente en el Uruguay, pero creo que tenemos estar preparados para saber manejar este tipo de protocolos que recién se están definiendo.

Estamos trabajando también radiofrecuencia y salud humana, convergencia entre televisión digital e iptv, entre otros.

Se hizo un satélite que se llamó ANTELSAT en cooperación con ANTEL. La finalidad principal no era lanzar un satélite, era aprender. Aprendimos mucho con eso. Porque es un tema realmente desafiante, en el que participaron estudiantes incluso muy jovencitos, estudiantes de inicio, y no hay mejor manera de aprender que haciendo.

Trabajamos bastante en sistemas inalámbricos y en radiofrecuencia, y empezamos hace poco a trabajar en televisión digital interactiva, cosa que nos acercó (y nos

alegramos de eso) a la URSEC, a la DINATEL, a los broadcasters. Es una experiencia que nos resultó muy interesante y a la que yo estuve personalmente vinculada.

Haré referencia a algunos proyectos de fin de carrera en particular relación con el broadcasting: uno sobre cobertura de TV digital (que permitió estudiar en general fenómenos de propagación), otro sobre calidad de servicio o experiencia de usuario y un tercero sobre monitorización de la calidad de la señal. El sistema de monitorización apunta a apoyar la actividad regulatoria, para que no se actúe frente a denuncias, sino que esté vigilando en forma más o menos constante, y ya no como una censura sino como un apoyo a los broadcasters, sobre todo para detectar problemas antes de que los usuarios sientan el impacto. Si los usuarios experimentan problemas es posible que se retarde la adopción de un servicio, por ejemplo, de la televisión digital.

Un cuarto proyecto que me parece de interés nombrar como ejemplo de los temas que se cultivan en la facultad exploró el uso del espectro y las oportunidades para nuevas tecnologías, como la radio cognitiva. Aprovecho para hacer un agradecimiento público a URSEC porque sin su colaboración ese proyecto, ese estudio, no se hubiera podido llevar adelante. Este tipo de proyectos se suceden, avanzando en forma acumulativa en temas que se van incorporando a la formación del ingeniero.

Advertimos que se debería mejorar en la formación de tipo regulatorio. El ingeniero debe tener nociones para dialogar, e integrar grupos en esta área.

Estamos planificando nuevos cursos. Ojalá haya más maestrías en esos temas. Es lo que les quería transmitir. Creemos que los actores son como la parte más importante. Las instituciones están hechas de gente. Y la formación de gente es un desafío para nosotros universidad, pero es un desafío también para nosotros país. Estamos procurando formar más gente y mejor en temas de estos, que son los que hacen, no sólo a la comunicación, sino la calidad de vida, al ejercicio de la democracia.

**¿DEBE SER ONEROSA LA OBLIGACIÓN DE SUMINISTRAR
CONTENIDOS DE LOS CANALES DE AIRE A LOS OPERADORES
DE TV PARA ABONADOS?**

Sr. Gustavo Gómez Germano
OBSERVACOM

Muchísimas gracias a URSEC y felicitaciones. La verdad que era necesario un espacio como éste. Los comprometo a cumplir, con lo que dijeron en la inauguración, de que esto se va a reiterar al menos todos los años. Me parece además una iniciativa más que valiente y honesta, por los temas que están en discusión. No sólo están los temas fáciles para URSEC, también están los temas complicados que incluso ponen en cuestión al propio organismo regulador, por lo cual no quiero dejar de perder unos segundos para destacarlo públicamente.

A mí me pidieron ... “¿Debe ser onerosa la obligación de suministrar contenidos de los canales de aire a los operadores de TV para abonados?”, lo que se llama must-offer en alguno de sus significados. Si bien yo me imagino que Elena y Pablo van a hablar un poco más de esto, yo no encuentro otra manera de comentar esto sin empezar por el must carry, que explica, por lo menos la experiencia uruguaya y la internacional, por qué esta obligación de dar gratuitamente las señales de televisión abierta. Porque en realidad el origen está en una recomendación internacional tanto desde la línea de libertad de expresión como de pro competencia respecto a asegurar que las señales de televisión abierta estén incluidas en los paquetes de los servicios de televisión para abonados. El must offer en realidad es una condición para cumplir con una obligación que tienen los cableros o los operadores de televisión para abonados. Obviamente que hoy está la discusión sobre esto último, si cobrar o no cobrar. Pero el origen está ahí. El must carry en líneas generales, obviamente lo pueden saber todos, es el deber de transportar gratuitamente la señal de televisión abierta por parte de todos o algunos de los operadores de televisión para abonados. En general en la legislación comparada se trata de operadores de televisión para abonados transportando gratuitamente y sin tocar la señal de una emisora de televisión en la misma área de cobertura, pero algunos casos también vale para todos de operadores de televisión para abonados, por ejemplo cuando se trata de señales de televisión pública. Y en algunos casos incluso también transporte de señales nacionales de operadores de televisión abierta nacional cuando superan por ejemplo 50% de la cobertura nacional como pasa en México y otros países.

Esta idea del must carry tiene que ver con la concepción de que la televisión abierta es un servicio que debe llegar a toda la población como servicio gratuito y con acceso universal. No está parada el comienzo de esta idea en defender a uno u otro operador que pueda estar en tensión en el mercado, sino en proteger los derechos de la población, en particular de los usuarios, para acceder a un servicio de este tipo. Es decir, tiene que ver con conceptos no de competencia sino conceptos de acceso a la información en sentido amplio, no solamente información en poder del Estado, a diversidad de pluralismo, y al concepto de que la televisión abierta en nuestro país y particularmente en América Latina, debería ser considerado como un servicio universal tal cual lo es el teléfono, y tal cual vamos camino a que sea internet. Es decir, la televisión abierta como un servicio de información y entretenimiento que debe llegar a todos más allá de la plataforma y más allá de las posibilidades económicas. Por lo tanto se trata de una obligación de transporte gratuito, de acceso gratuito a señales abiertas.

Recomendaciones internacionales, de los relatores de libertad expresión, son numerosas, de la UNESCO... No voy a entrar en detalles, pero hay suficiente nomenclatura al respeto y la Ley de Servicios de Comunicación de Uruguay toma y fundamenta la inclusión del artículo 117 de la Ley por estas razones. Repito tiene

que ver con el derecho de la población al acceso gratuito y universal a las señales de televisión, tiene que ver una concepción de diversidad y pluralismo en el acceso de contenidos audiovisuales, tiene que ver con aspectos incluso prácticos de que los usuarios no tengan que estar generando procedimientos engorrosos para pasar del cable que está recibiendo a la señal de televisión, descontando antenas o cambiando conectores. Es decir, en la misma plataforma, de manera transparente, cambia de canal y ahí tiene toda la oferta, particularmente porque además estamos hablando de zonas de cobertura iguales. O sea se trata de un servicio que igual recibe por otras vías, pero que tenga la oportunidad el usuario de acceder en la misma plataforma.

Tiene razones que ver con la competencia también. Producto de que para muchos operadores de televisión para Abonados el acceso a señales de alto rating ya de por sí es interesante, pero para señales de televisión local de menor rating es muy difícil acceder a la televisión para abonados y por lo tanto hay de alguna manera una protección a todos los servicios de televisión para que tengan la oportunidad de competir en esa plataforma y no solamente las señales de televisión más potentes, más atractivas para el operador de televisión para abonados, y también para permitir que la oferta de televisión para abonados sea atractiva. Pero en este caso el origen está en favorecer al operador de televisión abierta. Frente a una oferta de múltiples señales, de una grilla muy potente que llega a todos los hogares, la posibilidad, en este caso la obligación de transportar la señal abierta, estaba pensado también con una lógica de defender la competencia de operador de televisión abierta.

Por tanto, lo del must offer, es decir, la obligación de los operadores de televisión abierta a disponibilizar la señal de manera gratuita a los operadores de televisión para abonados deviene de esta obligación, para que no sea una doble carga. Sí, porque además de transportar incluso señales que no me interesan porque me ocupan espacio en el espectro, todavía tengo que pagar por los derechos al que tengo que transportar. De hecho es una las consecuencias del fallo de la Suprema Corte de Justicia en el Uruguay. Porque el fallo de la Suprema Corte de Justicia en el Uruguay, en el caso de los reclamos de los operadores de televisión abierta, caso Canal 4 que fue, si no me equivoco, el primero, mantiene en una votación de 4 a 1 entre los jueces de la Suprema Corte de Justicia, la regla del must carry, aún frente a críticas que tienen asiento en la protección derecho propiedad. Es decir, ¿por qué me están obligando a utilizar mi red, mis inversiones para transportar señales que son de otros? Pero reconoce que hay un interés general, reconoce que eso es constitucional. Pero, por una votación de 3 a 2, dice que el inciso 5 del artículo 117, que es el que reconoce lo del must offer, es decir, dar gratuitamente la señal abierta, es inconstitucional porque viola el derecho de propiedad. Eso ha generado un desajuste que hoy probablemente aquí se va a decir, en el mercado, en el día a día, respecto a la relación de estos actores que además son muy desparejos, particularmente entre los cables de rango mediano o pequeño respecto a los tres principales canales de señal abierta de Montevideo.

Lo de la Corte -me detengo un momento en esto-, claramente estamos hablando de una reivindicación de un derecho que es el derecho de autor, el derecho de propiedad intelectual sobre las emisiones de radiodifusión reconocida en nuestra legislación interna y reconocida en tratados internacionales.

La radiodifusión no es considerada solamente una suma de derechos de propiedad intelectual que en sí son los programas, que a veces se producen o se coproducen, o se

compran, sino también en sí mismo el conjunto, la presentación, es una unidad que tiene a su vez derecho de autor. Y por tanto la Corte lo asocia a su vez con derecho de propiedad. Por lo cual el reclamo de si viola o no viola el artículo 32 de la Constitución es de recibo, es pertinente.

Para la mayoría de la Corte, y por tanto para la Suprema Corte de Justicia, en varios fallos, efectivamente se está afectando el derecho de propiedad cuando se obliga a los operadores de televisión abierta a ofrecer gratuitamente la señal. Y además de reconocer que es un derecho de propiedad afectado, dice que está expropiando ese derecho.

El artículo 32, para los que no lo conocen en detalle, dice que se puede limitar el derecho a propiedad, que no su derecho absoluto, y que es legítimo limitarlo en función del interés general. Pero aún en ese caso deberá tener una compensación.

En mi opinión, y con todo respeto por supuesto por gente que sabe más que yo y que ha tomado una decisión en un estado democrático, como es la Suprema Corte de Justicia, claramente es legítima la limitación que se establece al derecho de propiedad en este caso, como en otro que la ley establece, como el artículo 39 de los eventos de interés general que, contradictoriamente, en mi opinión - y no es el momento para decirlo- la corte sí reconoce que hay un derecho de propiedad, pero que admite que puede haber una limitación y admite que no hay expropiación. En este caso yo pienso lo mismo, no se trata de una expropiación en el sentido directo, sino una limitación al derecho de propiedad por varias razones. El operador de televisión abierta no pierde todo su derecho de autor, pierde, obviamente, o se modifica o se limitan sus derechos patrimoniales; sus derechos morales se mantienen. Se sabe quién lo emite, no se puede modificar, de hecho la señal va entera, no se le quita nada.

Por tanto, tampoco hay expropiación del modelo negocio principal que tienen los operadores de televisión abierta porque es la publicidad. El operador de cable no puede quitar, no puede tocar el contenido de esa emisión, incluso la publicidad. Sólo está limitado el derecho a propiedad intelectual en la zona de cobertura, que por otra parte esa persona ya lo recibe y lo puede recibir a través de otra plataforma directa con una antenita y nada más y lo puede negociar en cualquier otra zona que no sea la zona de cobertura. Es decir, en el resto del país, puede seguir utilizando sus derechos.

En mi opinión, por tanto, efectivamente estamos en una tensión de derechos. Creo que debería priorizarse el interés general que explicaba antes en relación al must carry, y que en este caso no se trata de una expropiación y por tanto no aplica artículo 32.

La situación generada de todas maneras es clara. Existe un artículo que en una parte está declarado constitucional y la otra no y eso está generando no pocos problemas, porque los operadores de televisión abierta de Montevideo están exigiendo ahora a los operadores de cable, particularmente del área metropolitana, que paguen por esos servicios, por transmitir esas señales, y si no, las tiene que quitar. Una situación que pacíficamente se ha mantenido durante muchos años, pero que hoy, como en la ley quedó firme en que tienen la obligación de pasar esas señales aunque no quieran, como la corte dice que hay que pagar por eso, entonces .. Ahí explicará Elena un poco más. ES un problema porque se afecta el espíritu y el sentido de la ley. El must offer está en relación con lo anterior. Es decir, si se mantiene lo anterior, debería mantenerse el must offer.

Quiero terminar diciendo que ... cuando uno estudia estos temas a nivel general, y bueno, obviamente traté de aportar información sobre el concepto y las ideas y los fundamentos que hay detrás de esto, cuáles son los derechos protegidos... nosotros

tenemos un Uruguay muy particular en esto, donde los operadores, dependiendo de la conformación de la estructura de propiedad del mercado de televisión en nuestro país juegan papeles, roles que a veces en otros países no los cumplen. Lo quiero decir con total respeto. Simplemente, un dato de la realidad... Pero el must carry para un operador de televisión para abonados debería ser una lucha clara en contra en situaciones normales, porque es una obligación que me imponen. Y se defiende, incluso hay recursos de inconstitucionalidad presentados en este país, para defender ese derecho de propiedad.

En las condiciones del mercado uruguayo, para la mayoría los cableros pequeños y medianos es una condición de sobrevivencia, entonces tienen que salir a defenderlo. De hecho hay juicios presentados, por ejemplo con la transmisión de los partidos de fútbol, que los cableros asociados a CUTA defienden la transmisión, o sea, incluyen la defensa del artículo 117. Para mí, me alegra, porque el sentido que tenía ese artículo era para proteger a los pequeños, y creo que es correcta esa interpretación, pero con la paradoja que tenemos en que DirecTV le encantaría también el must carry, y por supuesto también el must offer, porque para ser más atractivo, obviamente, qué mejor para DirecTV, que tener las 3 señales de los operadores de televisión abierta para llegar a todos lados sin problema. Eso se fue solucionando parcialmente por acuerdos bilaterales, primero el 4, después el 12 y el 10 que no. Pero si bien reclamó en contra de 117, no les vendría mal a los operadores de televisión satelital en general portar las principales señales de rating de televisión. Por ejemplo Televisa - Dish en México es un ejemplo más conocido pero acá en Uruguay, el 10 y DirecTV.

El último elemento fundamental para lo cual uno cuando piensa en soluciones regulatorias debe tener muy en cuenta es la realidad, Y el problema extra que tenemos es que tenemos un mercado de televisión muy concentrado en 3 grupos económicos, que sí han ido variando su conformación, pero que básicamente manejan el control de la pauta publicitaria, de la audiencia, etc., que además tienen intereses en la televisión para abonados. Los mismos operadores de televisión abierta en Montevideo también tienen sus señales de televisión para abonados en Montevideo, de su propiedad. Tienen algunas propiedades en el interior y además, por acuerdos consorciados en Equital, con operadores que tienen licencia de operador de televisión para abonados en el interior también reproducen ese esquema en todo el país. Esto ha generado problemas de competencia muy importantes, caso, ofrecer la señal abierta a un operador en competencia con otro, a uno gratis, a otro negársela, ni siquiera pagando, etc. Es decir, ese es un aspecto que en particular condiciona mucho esta discusión y que obviamente debemos tener en cuenta. En mi opinión, por tanto, tenemos un problema muy grave por la sentencia de la Suprema Corte de Justicia. Necesitaríamos mantener la idea de must offer que conceptualmente tal vez ... en algunos países, como Estados Unidos, es una potestad del señal abierta, es decir, "yo lo doy si quiero" porque en realidad es un beneficio para mí, en Uruguay es una condición para la competencia; en Uruguay es una condición para un ejercicio absoluto del derecho a la información de la población en nuestro país.

EL MUST-CARRY COMO OPORTUNIDAD DE PANTALLA Y DIVERSIFICACIÓN DE LOS MENSAJES

Sr. Pablo Scotellaro
CERTAL - Canal U

Verdaderamente al igual que mis antecesores, celebro esta instancia de diálogo plural donde todas las voces están representadas. Lo que queremos finalmente es la libertad de expresión. Creemos mucho en el debate y en la confrontación de ideas para construir.

Un saludo muy fraterno a los directores de la URSEC, a Gabriel Lombide, a Silvana Olivera y a Nico; especialmente a Nicolás Cendoya, con quien hemos trabajado juntos con la CERTAL en este proyecto que ha sido timoneado y encabezado por él, verdaderamente a Liliana Ceballos y todo el equipo de la URSEC vayan que sí las felicitaciones, porque esta actividad es muy sana y buena para la democracia. Tengo un tema interesante para conversar que tiene mucho que ver con la libertad y la democracia y con la libertad expresión.

Primero quiero contarles un poquito qué es Canal U, porque algunos montevideanos lamentablemente no tienen la posibilidad de verlo.

Canal U es una señal que tiene cuatro años de existencia, de carácter independiente plural, con un compromiso fuerte de difundir lo mejor de nosotros mismos en el Uruguay y en el mundo. Como decía bien Luis, ganadora de 2 premios Emmy, Rocky Mountain compitiendo con las principales empresas de contenidos a nivel global. Para nosotros un orgullo como uruguayos. Eso de alguna manera muestra que es un canal con calidad; con compañeros que se han formado en el cine, en la televisión, con gente de trayectoria, y hay también muchos estudiantes que le ponen un empeño increíble. Con una distribución de veinte millones de hogares en América Latina, uno puede ir a Total Play en México en seis millones de hogares, puede prender Canal 79 en Tigo, la principal empresa de cables de Paraguay o cables independientes; puede ir a Argentina canal 565 de Cablevisión o Supercanal o los cables independientes y así en el resto de América Latina. Hoy estamos básicamente negociando con tres o cuatro operadores muy grandes la entrada para llegar casi a duplicar la distribución.

Creo que el canal ha resistido muchísimas evaluaciones de los contenidos, del carácter, en estos millones de hogares y en estas empresas que tienen mecanismos sistemáticos de control, Canal U es bien distribuido. Verdaderamente nos surgen algunas preguntas, exceptuando obviamente los cables de CUTA y gran mayoría de los cables, Equital del interior o el Antel Vera, ayer -decía Jorge Suárez-, casi un millón y medio de aplicaciones bajadas, Cablevisión con unos ciento veinte mil hogares, exceptuando ellos que componen casi el 70% en el mercado más concentrado que se da en Montevideo, Canal U no puede entrar y por la razón explicada antes. No creo que sea por un tema de calidad, porque si pasamos los filtros de las empresas internacionales y multinacionales; y podemos decir que Uruguay es un país muy respetado; quizás puede ser una excusa decir bueno nos toman por el carácter de trascendencia internacional que tiene nuestro país; pero bueno, el hecho real y el dato concreto, que estamos en un montón de lados y no estamos en Montevideo... No estamos en Montevideo en tres de las principales operaciones de cable de la capital solo en cablevisión.

Cuando en una charla con Jorge de Feo, en ese momento era Presidente el Directorio de Canal 10, o estaba saliendo; me habla del Must Carry, yo que no tengo formación jurídica y menos tecnológica de pronto que es esto del Must Carry, es una posibilidad que tiene Canal U de entrar, y obviamente ahí jugué con todas las baterías porque

no me quito ni una herida, ni un galón de esta batalla, pero para ser un tipo no voy a decir liberal, voy a decir libertario como me enseñó Nicolás Cendoya, que cree profundamente la libertad, lo tome como una lucha por la libertad de expresión.

Nosotros tenemos una señal, que se sostiene que define el montón de valores que de repente, tiene muchas limitaciones porque para empezar no entra fuerte en el mercado publicitario porque no existen mediciones de cable, el día que se haga mediciones de cable en serio nos vamos a dar cuenta que muchísimas de las señales de contenidos marcan mucho más que lo que los canales abiertos en todo el país y después obviamente no tenemos capacidad de entrada a las operaciones de cable de Montevideo que eran propiedad de los mismos consorcios que son dueños de la televisión abierta, había una inequidad tremenda en el acceso a difundir esta señal, entonces; la posibilidad que surge de la norma, que surge de la ley de Servicios Audiovisuales y su espíritu nos parece fundamental, para nosotros y para otras señales porque hay varias señales está Canal M, pop TV, hay mucha gente que queremos y desarrollamos en el sector audiovisual es tratar de forjar un espíritu de una visión distinta de la televisión. Veía el otro día en Facebook, leía a un jerarca que hablaba de las novelas turcas, y pensar que mucha pauta publicitaria termina en esos canales donde se difunden las novelas turcas y nosotros estamos remando contra viento y marea para lograr algún tipo de apoyo para difundir las cosas nuestras.

Hace poquito el estreno de la Serie 'Ex' que cuenta nuestro pasado duro de la época la dictadura y la realidad de los presos comunes y la inserción, temas sociales y hay un público. La verdad que se lo juro hay un público, porqué las respuestas que tenemos de las redes sociales hablan de muchos uruguayos y uruguayas muy interesados en lo que le es una visión alternativa de la televisión, y ni que hablar la respuesta que tenemos, el trabajo que hacemos magnífico con la gente CUTA, en la transmisión de los Consejos de Ministros en el interior ahora el Congreso de Intendentes y también despartirizando, o sea nosotros somos un canal independiente de verdad.

La consigna el Canal U es, defender las cosas buenas que hay en este país y entendemos que hay un modelo qué tiene que ver mucho con decir las cosas como son y creo que le hacemos bien al país, más cuando tenes veinte millones de pantallas afuera que uno se siente una especie embajador, decir vamos a mostrar cosas positivas y bueno somos "camiceteros", somos uruguayos, nosotros los uruguayos somos así, somos futboleros y nos gusta hablar bien de las cosas nuestras.

Entonces con esto digo hay una visión alternativa de medios y en este proyecto del Must Carry nos aparece una oportunidad y vaya que sí que lo vamos a pelear porque entendemos que vale la pena que existan otras voces, entonces adhiero a esta posibilidad que se brinda desde el estado de poder presentarnos, no quiere decir que califiquemos o no, esos son procesos que van a estar, vamos a tratar de demostrar lo que hacemos y tratar de competir, si mañana se hace un llamado acorde a la aplicación de la Ley de Servicios Audiovisuales; pero el espíritu de este artículo que nos parece fundamental, nos parece una buena oportunidad para construir obviamente, alguien me preguntaba, y es válido el Must Carry, es válido por las condiciones que tiene el Uruguay y de carácter casi feudal; capaz si existiera un pleno derecho de la competencia y un pleno derecho de la libertad de expresión capaz que no estaríamos peleando por una reglamentación porque no sería necesaria una reglamentación de

este tipo y de la obligatoriedad de tener señales; pero bueno, lo decía la canción de Los Olimareños, “si no es por las buenas, será por las malas y por las peores”, en el sentido siempre constructivo de la pelea, pero uno tiene que recorrer los caminos para llevar las voces alternativas en un marco democracia, tolerancia, discusión y vamos a abrazar esta idea porque para muchos que soñamos con un proyecto como es el de Canal U y como los compañeros de Pop o de Montevideo Com y tantos otros, y gente que hace proyectos en las redes sociales, uno ve que la tecnología democratizó tanto las cosas que vale la pena abrazar estas ideas y discutir y enfrentarse a los monopolios y agradecer también la oportunidad que el estado nos brinda en esto y también a los cableeros que desde siempre confiaron, yo tengo a Helena aquí, veo a Washington a todos los compañero CUTA que enseguida abrazaron a canal U, a Canal M, a pop TV. Decía Daniel Gago en una charla hace como un año, en casa “nosotros debemos tener como identidad en la plataforma de la televisión cable la mayor cantidad de señales nacionales”; si ese fuera el espíritu no se necesitaría una norma, pero como las buenas y malas intenciones, muchas veces van acorde a la posición que ocupa cada uno. En este caso que nos han permitido llegar al 70% de nuestro país y lo valoramos y agradecemos, y en el caso de esta oportunidad que brinda que le artículo 117, es la oportunidad para nosotros y otros más en el caso de que se entienda que el canal cumple con esas condiciones de estar dándole a la gente de Montevideo y Punta del Este que también no podemos entrar, una alternativa que más de veinte millones de hogares en América Latina nos están viendo y una visión distinta del Uruguay a qué entendemos nosotros como válida, no quiere decir que sea la válida para todos es una nación independiente una visión que tiende a construir y verdaderamente celebro mucho esta oportunidad de venir a decir esto, de venir a compartir con compañeros de la mesa que han tenido mucho que ver con todos estos procesos, de compartir con los directores y funcionarios de la URSEC y de ANTEL, de los operadores de cable, también con la gente de Montevideo porque en la buena democracia esta buena la discusión, así que y qué con esto concluyo diciendo que está bueno el esquema, que permita cada vez, mayor libertad, mayores opciones en una televisión más diversa y que permita a esto seguir generando fuentes de trabajo como lo es el sector audiovisual para mucha gente que si no aparecieran proyectos como Canal U o las otras señales jamás podrían acceder que dada la concentración que existe a nivel de medios televisivos.

Así que a todos muchísimas gracias que verdaderamente me siento muy confortado de participar y decir nuestra verdad insisto no es que sea la única verdad , pero es nuestra visión y está bueno tener una instancia para que alguien la escuche.

EL MUST-CARRY COMO GARANTÍA DE ACCESO

Dra. Elena Grauert

Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados - CUTA

Para mí hablar acá es un poco estar en familia, porque conozco a la mayoría o a muchos de los que me están viendo en este momento. De alguna forma me emociona bastante estar acá nuevamente, hablando sobre estos temas que tanto nos han importado durante tanto tiempo y que empezamos a batallar por allá por el año 2000, para ir intentando, en este país complicado en el mercado de las telecomunicaciones, dar una apertura.

Creo que el derecho regulatorio, o la regulación económica, ha sido un derecho que ha irrumpido en Uruguay sobre todo a fines de los 90, principios del 2000. Y es un derecho, como yo digo, que cambia la filosofía del derecho tradicional.

¿Por qué cambia la filosofía el derecho tradicional? Y por eso el artículo 32 que hablaba el derecho de propiedad, es porque el derecho regulatorio yo siempre digo que es intrusivo. ¿Por qué es intrusivo? Porque de alguna forma quiebra justamente, algunos principios fundamentales como es el derecho de propiedad. El derecho regulatorio se mete en el medio y entonces hace que las partes se relacionan como es en el caso del reglamento interconexión, en donde hay dos operadores que tienen que intercomunicar redes, o en el caso del “must carry” o “must offer”. Justamente es un derecho que está afectando de alguna forma el derecho de propiedad clásico, en donde era absoluto e inalienable y que no permitía ningún tipo de intromisión. Yo creo que justamente es por eso que cuesta mucho entender a veces -sobre todo para el Uruguay y para un Uruguay bastante conservador en materia jurídica-, entender el tema regulatorio; y el tema de porqué hay leyes que de alguna forma van rompiendo con eso. Una las primeras leyes que fueron rompiendo con eso es la ley de creación de Ursec. La ley de creación de Ursec, rompe, de alguna forma, con esos principios. Introduce el deber del Estado de empezar a regular ciertos mercados que tienen o eran oligopólicos o monopólicos tratando de generar mayor transparencia, tratando de generar, un mercado sin discriminaciones.

Todo eso hace que, justamente, estemos hoy hablando del “must carry” o “must offer”. Yo creo que la ley, sin duda, la ley de medios audiovisuales, es una ley típicamente regulatoria. Más allá de muchas de las discrepancias que tengo con ella, es una ley que es intrusiva, que cambia el modelo de negocio, y que si hay algo que respeto y que siempre lo defendimos, es tratar de universalizar los contenidos. Hoy el mercado de las telecomunicaciones, si tiene algo de importante, es que, el contenido es lo que de alguna forma sea el “pivot”, es lo que hace que puedan generarse abusos de posición dominante de algunas empresas sobre otras. Y por tanto, justamente, lo que trata de hacer la ley de medios audiovisuales es romper con eso y rompe no solamente generando, por ejemplo, dándole derecho a Canal U o a otras empresas, tratando de que se generen nuevos canales y señales nacionales que generen contenidos para todo el país. Y que esas señales deban incluirse dentro de las redes en forma gratuita a los efectos de universalizar justamente el contenido; el contenido que es ese derecho cultural; ese derecho cultural que tanto defiende la ley. Porque acá no estamos hablando solamente de mercado, estamos hablando también de derechos fundamentales como son los derechos culturales, los derechos de información, los derechos de integración. Yo creo que el país durante muchos años estuvo cortado, y estoy hablando de Uruguay. Uruguay tenía los tres canales de aire muy fuertes acá en Montevideo -los que viven en el interior saben bien que no llegaban tanto las señales, incluso entrada en la frontera se veía más por ejemplo los canales brasileiros o los

argentinos que los canales uruguayos- y justamente lo que acá se trata, el objetivo fundamental, es que los canales nacionales puedan ser vistos en todo el país.

Cuando nace la televisión por cable, que nace en Estados Unidos alrededor de los años 40, el problema (por eso fue el “must carry”, fue una regla de la FCC) es que las señales abiertas, las locales, competían con la señal abierta y justamente era importante que las señales abiertas pudiera entrar en la plataforma, en la red, porque se veían con mejor calidad, y tenían un mayor acceso a toda la población; por eso nace el “must carry”. Nace al revés de lo que..(como decía bien Gustavo), acá nace el “must offer” porque hay un poder de las señales de contenido que tienen un poder relevante, que pueden generar abuso mercado.

En definitiva, lo importante es que esas señales sean incluidas en todos los cables del país a los efectos de que no sean utilizadas para depredar el mercado y para que solamente los cables de un determinado grupo económico puedan tener esas señales. Porque estas señales nacionales son importantes para el país, culturalmente son importantes para el país. Por eso, haciendo un poco de historia y volviendo para atrás, en el año 2004, hubo una resolución de Ursec, que fue la 381, en la cual obligaba a todas las señales abiertas de Montevideo a venderles o a incluir en la grilla de los cables (de todos los cables del país), para que no pudiera hacerse discriminación y sólo se vendían en ese momento las señales de cable, las señales abiertas a algunos cables y a otros no. Entonces, en ese momento, a través de esa resolución de Ursec, se lo obligaba a vender a todos.

Eso fue, la primer resolución que habló del “must carry” o del “must offer” en Uruguay; eso fue recurrido y fue confirmado por la sentencia el TCA. La resolución de URSEC quedó firme y de ahí en adelante (a partir de 2004 en adelante), todos los cables del interior del país -no importando de qué grupo fueran-, tenían la posibilidad de tener las señales abiertas, sobre todo las que más importan hoy comercialmente. Espero que dentro de un tiempo sea diferente, que son las señales abiertas de Montevideo. Es a partir de ese momento que -incluso en el área metropolitana, que es donde las señales llegan en forma abierta-, se empezaron a incluir en los cables de las zonas metropolitanas, sin ningún tipo de costo, porque al ser abierta se entendió (y fue un entendimiento pacífico). Todos entendieron que, al ser gratuitas las señales, no tenía ningún costo para el área metropolitana. Eso lo recoge el artículo 117 de la ley de medios audiovisuales, y ahora tenemos las sentencias de la Suprema Corte que ahora las vamos a comentar. Pero, básicamente, hay un acto propio, claramente, por parte de las empresas de las señales abiertas, en las cuales admitieron pacíficamente que en el área metropolitana eran sin costo y en el resto del país era un costo que no era relevante o no generaba mayor ruido. Nosotros en el momento que se discutía la Ley, entendíamos que esto debía aplicarse a todo el país, no solamente a la zona metropolitana, porque entendíamos que si tenía importancia cultural, tenía importancia cultural para todo el país. Por lo tanto, yo creo que la universalización de las señales, -de todas las señales abiertas y todas las señales incluso que generan los cables-, es importante que se aplique el “must carry” y el “must offer” en forma obviamente que gratuita.

Lamentablemente a partir de la ley de medios se dio un movimiento en el mercado, y un movimiento que no... Primero la ley fue muy amplia, entonces regula muchas cosas. Las acciones de inconstitucionalidad fueron sobre muchas cosas y eso, al ser tan abarcativo, creo que fue complicado o fue difícil de estudiar; se perdió el objetivo.

Creo que hay que volver a tratar esto en forma legislativa, porque creo que es muy importante por todo lo que dijo Gustavo, porque creo que aparte hay una contradicción que se da entre las sentencias y otras de las normas que quedaron firmes. Por lo tanto creo que habría que volver a tratar el tema de “must carry” y “must offer” en forma más fundada y quizás tratando ese punto solamente. Creo que la única forma es tratarlo legislativamente, ¿no?, de alguna forma.

Entonces ¿por qué entendemos que el “must carry” y “must offer” son sumamente importantes básicamente, legalmente? Por dos cuestiones. Una es la propia ley de derecho a la competencia. La ley de derecho a la competencia establece que no puede haber un poder concentrado y por tanto, para evitar el abuso de posición dominante es preciso dar apertura. Para dar apertura, si hay unas señales que sean sin costo, lo lógico que sea sin costo, que se dé esta señal sin costo cuando se incluye en los cables, porque no tiene sentido. ¿Cuál es el costo de algo que se accede gratuitamente? Ninguno.

Pero además, la otra base jurídica, es la propia ley de medios. En la ley de medios hay un montón de normas que quedaron vigentes y que están firmes, y que persiguen justamente, la universalización de los derechos culturales y la universalización de las señales. Si esas normas que quedaron firmes, establecen la universalización de las señales, yo entiendo que hay más que posibilidades jurídicas de seguir defendiendo el “must offer” y el “must carry”, más allá de la sentencia puntual.

Yo creo que la sentencia hay que interpretarla en su contexto y no hay que hacer las interpretaciones literales. La interpretación es, como decimos los abogados, lógico-sistemática. Cuando vemos la sentencia tenemos que ver todo lo que dice la ley de medios y todo lo que dice la ley de defensa de la competencia para decir cómo debemos resolver este tema; porque aparte está toda la teoría de los actos propios que no debemos olvidar, en la cual ya en Uruguay no existía el “must offer” de hecho, o sea, no se cobraba en las zonas metropolitanas las señales abiertas. O sea que no hay ninguna razón por lo cual cambiar todo eso en forma abrupta. Por lo que simplemente de acá tratamos de invocar todas estas normas a los efectos de intentar dar racionalidad a algo que quedó muy desequilibrado. Porque no puede por un lado, obligarse a los cables a subir las señales y por otro, decir que tiene que pagar un precio, porque, ¿cuál es el precio de primero una cosa gratuita? y segundo, no puede haber tal desequilibrio. Porque el precio puede ser infinito, y entonces eso estaría violando la ley de defensa de la competencia sin duda. Entonces lo que tenemos que hacer es volver a los equilibrios y cuando interpretamos la sentencia, volver a los equilibrios. Si es por la vía legal, si por la vía reglamentaria..., pero debemos interpretar las cosas en todo su contexto porque eso es el derecho. El derecho no son normas separadas, sino todo un contexto.

Por ahora esto es lo que quería decir y muchas gracias y defendamos la libertad de expresión y me encanta que exista el Canal U y que existan todas esas señales Pop TV, un montón de señales. No quiero ni nombrarlas, pero hay un montón de señales gratuitas, que se dan y que no... Canal 7 de Pan de Azúcar; TV Ciudad; Charrúa; Canal U; Pop TV; Canal eme, TNU nada menos que TNU que es muy importante, que son gratuitas. No hay ningún motivo para que exista un precio, ni que se cambien las reglas de juego. No hay ningún motivo, y es más, tienen que desarrollarse mucho más las señales porque creo que eso va a evitar justamente, los abusos de posición

dominante, porque lo más importante son los informativos, no tanto las novelas turcas, si hiciéramos un estudio de rating creo que... muchas veces los montevideanos nos perdemos de ver contenidos muy importantes porque no se están aplicando bien las normas. Lo que tenemos que generar es más competencia en contenidos y nosotros, como uruguayos, tendríamos que ser capaces, porque tenemos capacidad cultural para hacerlo, de generar un mercado de contenidos importante que se pueda exportar, como hace canal u. Eso es fundamental, eso es mano de obra, eso es mano de obra cultural, eso es educación. Yo creo que por ahí debemos transitar y creo que vamos a llegar a buen fin.

—————●

**LA DINÁMICA DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIONES Y LA
TEORÍA ECONÓMICA. ¿ES POSIBLE SEGUIR SOSTENIENDO
LOS MODELOS CLÁSICOS?”**

Ec. Luis González

Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación - URSEC

Nueva economía o economía digital.

Veremos someramente algunos conceptos referidos a la Nueva Economía o Economía Digital:

Impacto de la Nueva Economía: Cómo impacta la “Nueva Economía” o “Economía Digital” en los modelos clásicos de la teoría económica? Para ello se hace necesario revisar el concepto de “Economía Digital” (“Era Digital”).

¿Cuál es el Concepto de Economía Digital? Es un proceso de creación y circulación de valor que se transfiere a la economía en general y que está creciendo de forma considerable.

¿Cómo funciona la Economía Digital?

- A través de la creación de bienes y servicios digitales (mediante la transformación de flujos tangibles en digitales y reducción de costos de acceso y transporte).
- A través de la agregación de valor a bienes y servicios no digitales (optimizando los flujos y transacciones no digitales y agregando valor al incorporar lo digital en bienes y servicios en principio no digitales).
- Mediante la creación de plataformas de consumo, la agregación y producción.

¿En qué sectores impacta directamente?

En aquellos con altos costos de transacción:

- Transporte y comunicaciones
- Intermediación financiera
- Comercio mayorista y minorista
- Entretenimiento
- Actividades inmobiliarias
- Hoteles y restaurantes

¿Cómo ha sido su evolución?

Desde los comienzos de la era digital (en estos últimos 20 años) hasta la actualidad, nos hemos visto obligados a adaptarnos al entorno (en el que cabe destacar el fabuloso desarrollo de Internet y las comunicaciones móviles).

Si miramos hacia atrás, nos daremos cuenta de la indudable transformación que hemos vivido respecto al entorno digital y de las comunicaciones. Hemos atravesado un cambio total de paradigma, el cual sigue avanzando y que no deja de sorprendernos día a día.

- En los '90: la Economía Digital potencia el aumento de la productividad, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.
- En los '00: Requiere políticas y regulaciones con sinergias entre la difusión de nuevas tecnologías y la transformación productiva.
- En los '10: Demanda coordinación entre reguladores sectoriales, organismos del Estado y el sector privado

Algunas cifras actuales en la Era Digital:

- Hay 7 mil millones de suscripciones a Internet (datos UIT).
- Lo que se corresponde con el 96% de la población mundial (datos UIT).

- La penetración móvil oscila entre el 120% al 90% de la población (datos UIT).
- Podemos decir que hoy pasamos más tiempo en nuestros teléfonos que mirando la TV o con nuestra pareja o familia (tanto en regiones emergentes como en desarrolladas).

Internet de las cosas (IOT)

Podemos definirla muy resumidamente como la conexión progresiva de dispositivos y objetos a Internet y que actualmente:

- Hay más de 15.000 millones de dispositivos conectados.
- Para 2020 se prevén 40.000 millones de dispositivos conectados.
- Pasamos de la sociedad del código postal al código IP, de los followers, de los contactos.
- Pasamos de la comunidad de vecinos a la comunidad de las cosas.
- Tal es el cambio que vivimos que voy a contar una experiencia personal. Un día mi hija de 11 años en ese entonces se me acerca muy contrariada y me recrimina porque la había “ofendido de la peor manera”. Y entonces supe que la peor “ofensa” que podemos proferir hoy en día, es “clavar el visto” en WhatsApp. Algunas veces, yo leía sus mensajes y simplemente no le respondía nada. Aprendí que eso era una “grave ofensa”.

Desarrollo y Crecimiento

En este contexto, cuales son los motores fundamentales del crecimiento?

1. Conocimiento. Los activos claves son intelectuales, es una economía basada en el conocimiento e inteligencia que deja a un lado la economía tradicional basada en la mano de obra.
2. Virtualización. Los espacios físicos se convierten en virtuales, donde ya no es tan necesario desplazarse según qué actividades queremos realizar.
3. Desintermediación. Tiende a desaparecer la figura del intermediario y con él su ganancia, traduciéndose en una reducción de costos en la producción de bienes y servicios.
4. Convergencia. Las empresas de software, enfocadas en los medios de información o servicios, son las que actualmente más valor tienen para el consumidor (no se habla de valor físico, sino de contenidos).
5. Innovación. El ciclo de vida de los productos que antes era de 2-3 años, actualmente tienen ciclos de 3 meses. Se requiere una buena dosis de innovación para no quedar obsoleto.
6. Consumidores. El cliente es el eje principal alrededor del cual gira todo lo demás y el objetivo primordial es satisfacer sus necesidades. Pasamos de una producción masiva a una individualización en masa.
7. Inmediatez. Las empresas existen en tiempo real, lo que implica que la velocidad de flujo de datos e información nos obliga a estar actualizados y hace que los negocios respondan a nuestras peticiones al instante.

8. Globalización. Ya no existen fronteras, los límites físicos han desaparecido y nos encontramos en una economía global en la que el mercado local cada vez cuenta con menor importancia (lo nacional pierde presencia en favor de las regiones y ciudades). Los problemas son “globales” pero las soluciones son “locales”.

Economía colaborativa.

¿Cuáles son sus características principales?

- La oferta y demanda se atomizan.
- Los canales se concentran en plataformas digitales en manos de gigantes de la tecnología y la comunicación (Google, Facebook, Microsoft, etc.).
- Es una de las tendencias tecnológicas más disruptivas que se han vivido en las últimas décadas.
- No lo es por su innovación técnica (consistente en la mayoría de los casos en una simple aplicación web y móvil), sino por el concepto y el cambio de paradigma que encierra en su interior: los ciudadanos dejan de ser simples consumidores de bienes y servicios para compartir sus propios recursos con otros usuarios, sin intermediarios ni empresas de por medio y a cambio de dinero. Algunas cifras:
 - La facturación para este año (2017) alcanzará los 15.000 millones de dólares
 - Se proyecta una facturación para el año 2022 de 350.000 millones de dólares.
- ¿Qué es el concepto de Consumo Colaborativo? reinventar no sólo qué se consume sino cómo lo consumimos (Prima el concepto de “Acceso” por encima de la “Posesión” de los bienes o servicios).
- ¿Qué es la Economía Compartida? es la compartición de activos sub-utilizados (puede ser desde un espacio físico hasta habilidades) para generar beneficios que pueden ser monetarios o no.
- ¿Cuál es el Rol de la Economía Colaborativa? ser la complementación ventajosa desde el punto de vista innovador, económico y ecológico de la economía de la producción por la economía del consumo.
- Conceptualmente son redes distribuidas de individuos y comunidades conectadas que transforman la producción, el consumo y el financiamiento.

Impacto de la Economía Colaborativa.

¿Dónde impacta principalmente la Economía Colaborativa?

- En la Producción: mediante el diseño, producción y distribución de bienes a través de redes colaborativas.
- En el Consumo: Maximizando el uso de activos mediante modelos más eficientes de redistribución y compartiendo su uso.
- En el Financiamiento: a través de la descentralización de las finanzas mediante la banca interpersonal y los sistemas de financiamiento público colectivo.
- En la Educación: incentivando modelos de educación abierta y sistemas de aprendizaje personales que democratizan la educación.
- En el Estilo de vida: “cambiando la cabeza”, ahora hablamos de “Activos”, no

- de “productos” que se intercambian de nuevas formas.
- En los Mercados de redistribución: ahora se redistribuyen bienes no deseados o sub-utilizados.
- En los Sistemas de productos y servicios: Se paga por acceder al beneficio de un producto y no por la posesión del mismo.

Factores de desarrollo de la economía colaborativa y ruptura con los modelos clásicos.

Los principales factores de desarrollo son:

- Las Crisis económicas: los ciudadanos buscan nuevas vías de ingreso con lo que más tienen a mano y aprovechan la tecnología para poder comercializar sus bienes y servicios.
- La Innovación: en el desarrollo de los negocios.
- Las tecnologías alrededor de las redes sociales y la movilidad que permiten los Smartphones: una vez que los usuarios ya están habituados a compartir contenidos e información personal través de plataformas online, el siguiente paso natural parece ser sacar provecho económico de esta incipiente comunidad de usuarios, aprovechando recursos propios infrautilizados, como el coche (UBER) o vivienda (AIRBNB), entre otros.
- Se ha constatado que un porcentaje importante de los puestos de trabajo de una oficina están sin ocupar, el sector industrial tiene capacidad ociosa y un porcentaje alto de camiones viajan vacíos diariamente.
- La mayor parte de les empresas no utilizan el 100% de sus recursos productivos.

Algunas Apps colaborativas.

Seguramente muchas conocerán y algunas no:

Wheelmap: es un mapa online con lugares accesibles para personas con movilidad reducida.

Biko: es una comunidad online de ciclistas que incentiva y facilita el uso de la bicicleta.

Parquo: es una app que conecta dueños de plazas de parking con conductores que las buscan.

Socialcar: es una app de alquiler de vehículos entre particulares.

BlaBlaCar: es una app que conecta conductores con lugares disponibles con pasajeros que quieren hacer el mismo viaje.

Waze: tal vez más conocida por estas latitudes, es una app que permite reportar las condiciones del tránsito en tiempo real.

Finalmente, las dos Apps más conocidas y controversiales de la economía colaborativa son:

AIRBNB:

- Que es una app que permite a personas de todo el mundo alquilar su hogar o cualquier espacio para viajeros que necesiten dónde hospedarse
- Nace en San Francisco, en el año 2007 como “Airbed and Breakfast”, cuando sus dueños alquilaban colchones inflables en su hogar para una Convención de Diseño.
- Actualmente el servicio está disponible en más de 65.000 ciudades y más de 191 países.
- En promedio, una noche cualquiera, hay 500.000 huéspedes de AIRBNB en el

mundo (un 25% más que la cadena Hilton).

UBER:

- Es un servicio de transporte privado a través de una aplicación digital que une a conductores con pasajeros y realiza las transacciones monetarias de forma electrónica y segura.
- Cobra una comisión y el resto va al bolsillo del conductor, es un competidor directo de los servicios de taxi y ofrece precios más competitivos.
- La empresa tiene su sede en San Francisco y está en más de 500 ciudades en todo el mundo.

Oportunidades y Amenazas.

- Estas 2 empresas son una amenaza para las industrias tradicionales y son sujetas a demandas muy frecuentes.
- En muchos países los sindicatos de taxistas han intentado boicotear a UBER, así como las asociaciones de hoteles e inmobiliarias a AIRBNB.
- Cada vez más, nuevas regulaciones restringen y amenazan el crecimiento y sostenibilidad de estos negocios (los actores tradicionales – taxis, hotelería– argumentan preocupaciones por el consumidor y la competencia desleal; mientras que los representantes de estos servicios (UBER, AIRBNB) se sienten atacados por las normativas.
- Cabe recordar que ningún mercado es perfecto y que el comportamiento indebido de consumidores y oferentes no es tan fácil de castigar en la economía colaborativa.

Desafíos.

Cuáles son los desafíos que enfrenta la Economía Digital?

- El crecimiento exponencial del comercio electrónico.
- La apertura de nuevas oportunidades de negocios.
- El crecimiento de los desafíos regulatorios.
- La atomización de oferta y demanda, dificulta la fiscalización, la tributación y la capacidad sancionatoria.
- El flujo transfronterizo de datos dificulta determinar la jurisdicción que se debe aplicar.
- La irrupción (para quedarse), de la economía colaborativa

Conclusiones.

O como adelanté al inicio de la presentación, las “Reflexiones Finales”.

Volvemos sobre la pregunta inicial que disparó esta presentación: ¿Es posible seguir sosteniendo los modelos clásicos? y trataré de dar una respuesta a la misma, reiterando que dicha respuesta es parcial y por sobre todo muy personal.

LA RESPUESTA ES SÍ, PERO..

Debemos tener presente que hay una evolución desde la Economía Industrial hacia la Economía Digital (Economía Colaborativa):

Del Hiperconsumo al Consumo colaborativo

- Del Crédito a la Reputación
- De la Publicidad a la Comunidad

- De la Propiedad individual a la Compartición de bienes y servicios
 - De los Consumidores pasivos a los:
 - Creadores
 - Colaboradores
 - Financistas
 - Proveedores
 - Productores
 - Estamos en presencia de una democratización de la oferta y la demanda:
 - Podemos decir que al evolucionar hacia un modelo donde la oferta y la demanda se atomizan, estaríamos volviendo a los orígenes del pensamiento de los modelos clásicos, “la competencia perfecta”?
 - Esto sería muy interesante, pero “no todo lo que brilla es oro” y no debemos olvidar que paralelamente a este fenómeno de la atomización oferta y demanda, se da un fenómeno de concentración de las plataformas digitales en manos de gigantes de la tecnología y la comunicación (Google, Facebook, Microsoft, etc.), el cual resulta muy inquietante y peligroso.
 - En este nuevo paradigma, las preferencias de los consumidores ya nada tienen que ver con lo que veníamos viendo hasta ahora.
 - Ha nacido para quedarse un “Nuevo Consumidor”, más informado y más exigente.
 - Los actores tradicionales, deben entender que necesariamente tienen que evolucionar, si no quieren desaparecer del mercado.
 - La única forma que tienen las empresas tradicionales de continuar en el mercado es incorporar la innovación como parte de su ADN.
 - No se pueden poner barreras al mar, las barreras o las protestas no son la solución. Finalmente, y para terminar, es necesario que se hagan cosas distintas, para obtener resultados distintos.
-

LA INCLUSIÓN FINANCIERA COMO MOTOR DE DESARROLLO EN TELECOMUNICACIONES

Ec. Martín Vallcorba

Ministerio Economía y Finanzas - MEF

En primer lugar muchas gracias por la invitación.

Estas Jornadas caen en un momento particularmente interesante porque hablar sobre la Ley de Inclusión Financiera en este momento parecería que es equivalente a hablar sobre aranceles o arrendamiento de los pos, en una discusión que naturalmente es muy legítima, pero que refleja una mirada muy de corto plazo. Tener instancias como ésta que nos permitan tratar de levantar la mira, ver hacia dónde está yendo el mundo, en particular las transformaciones que la economía digital va generando en todos los ámbitos de funcionamiento de nuestra economía y cómo se insertan políticas públicas como la de inclusión financiera y el rol que en ese marco tienen también las telecomunicaciones nos obliga a pensar y reflexionar un poco más allá del día siguiente, y eso creo que nos hace muy bien y nos es de mucha utilidad.

Quería arrancar con unas referencias a algunos datos que surgían del Pew Research Center, que recientemente, en diciembre del año pasado, sacó un trabajo sobre “online shopping and e-commerce” con algunos datos que creo que ilustran y sirven para contextualizar los cambios que estamos viviendo en nuestra economía. Esto refiere a un estudio sobre la sociedad norteamericana, pero lo que éste refleja es que aproximadamente el 79% u 80% de los americanos realizan compras online, han realizado compras online y que un 15% del total de norteamericanos realizan compras online sobre una base semanal, o sea que semanalmente están desarrollando actividades de transacciones online.

Cuando uno lo abre a nivel de tramos de edad lo que ve es que de ese porcentaje de 79%, entre las personas de 18 a 29 años por ejemplo se eleva al 90% (90% de los jóvenes realizan transacciones online) y en la población entre 30 y 49 años ese porcentaje también es muy elevado (del orden del 87%). Esto está marcando un cambio muy importante en cómo los consumidores nos vinculamos a distintos instrumentos financieros tradicionales y en particular en lo que hace al sistema de pagos.

El último dato que quería compartir de este trabajo tiene que ver con la visión que tienen, las preferencias que tienen los consumidores que realizan compras online. No necesariamente los que las hacen de manera frecuente, semanalmente, sino todos aquellos que alguna vez realizaron alguna compra online. A partir de este estudio se refleja que el 34% de quienes han realizado alguna vez compras online prefieren el canal electrónico al canal tradicional físico para realizar las compras. Esto de alguna manera nos está poniendo por delante un cambio muy profundo que viene de la mano de la tecnología y que viene de la mano también de los hábitos y las costumbres de los usuarios, que naturalmente se retroalimentan y que tienen mucho que ver con el avance tecnológico.

También como elemento para contextualizar los comentarios que quería realizar en el día de hoy, hay un estudio que realizó PWC el año pasado también, vinculado en este caso a las Fintech, y cómo las Fintech estaban redefiniendo el funcionamiento del sector financiero. La conclusión que sugiere ese estudio era que en los próximos 5 años aproximadamente el 24 o 25% de negocio bancario tradicional iban a estar en riesgo como consecuencia de la aparición, desarrollo y crecimiento de las Fintech, y en particular en lo que tiene que ver con el negocio más tradicional de los medios de pago, este riesgo superaba esa cifra, llegaba a ser del 28, 30%. O sea que hay un cambio muy grande que se está procesando a nivel del funcionamiento del sistema financiero en general, y en particular en lo que hace al funcionamiento del sistema de pagos y que viene de la mano de lo que ha sido este impulso fenomenal que la tecnología

está generando. Se está produciendo un cambio que es disruptivo, disruptivo en todo lo que pensábamos, en todo lo que sabíamos acerca del dinero, acerca de los bancos, del sistema pagos, de las finanzas en general. El propio concepto del dinero y de la moneda están en cuestión por el propio desarrollo de la tecnología y el surgimiento por ejemplo de las criptomonedas.

Realmente estamos enfrentando una transformación que hace unos años hubiera sido imposible imaginar y que seguramente dentro de unos años lo que estamos diciendo hoy sea absolutamente obsoleto. Eso es un poco la tónica de la época en la cual estamos actuando y es un elemento central que las políticas públicas tienen que tomar porque estamos actuando sobre un mundo que está cambiando muy rápidamente, y es necesario por lo tanto incorporar ese dato y utilizarlo a la hora de definir los instrumentos.

La pregunta ya no es si la tecnología cambia el negocio bancario o el negocio financiero, sino cuán rápido lo va a hacer. Y lo que uno observa es que esa velocidad está siendo cada vez más rápida. Y esto no sólo es un tema del sistema financiero; lo vemos también en todo lo que tiene que ver con el transporte público, con la actividad de los intermediarios inmobiliarios. Hay una serie de actividades que están viendo transformadas las bases sobre las cuales históricamente han funcionado, y esto introduce cambios en el modelo de negocio de los distintos actores, pero también va introduciendo cambios en la propia experiencia de los usuarios, alimentando y profundizando, retroalimentando todo este proceso.

Exagerando un poco, lo que uno se podría plantear, podríamos tratar de decir como mensaje simplificado y un mensaje para la banca tradicional, que el dilema y el desafío que tienen por delante virtualmente lo podríamos resumir en innovar o morir. O sea, aquí los actores tradicionales que no tengan capacidad de innovar y de subirse a lo que es este proceso de transformación seguramente vayan quedando por el costado. Frente a este dilema de innovar o morir, las instituciones financieras hoy por hoy manejan tres grandes alternativas, en cuanto a cómo se posicionan, cuál es la estrategia con la cual enfrentan esta nueva realidad.

Por un lado, una primera opción podría ser la de construir alianzas con las Fintech. Tenemos actores que están mostrando una capacidad de desarrollo e innovación, velocidad de adaptación al cambio mucho mayores que los tradicionales y por tanto una primera posibilidad sería la alianza.

Una segunda alternativa directamente es comprarlas, digamos “meterlas para adentro” de la organización.

Y la tercera alternativa que uno observa -estos no son elementos de teorías o especulaciones sino son distintas estrategias que uno puede estar viendo en el mercado directamente-, la tercera opción pasa por desarrollar sus propios proyectos innovadores, y al mismo tiempo bloqueando y limitando la competencia y la aparición de nuevos competidores. De todas las opciones, ésta claramente parecería ser el camino menos conveniente desde el punto de vista de lo que es una mirada global de las políticas públicas, porque precisamente esa tentación a bloquear la competencia, a cerrar los sistemas, a no hacerlos interoperables, lo único que hace es retrasar el desarrollo tecnológico y rezagar al país respecto a lo que son las tendencias a nivel mundial que uno observa en la materia.

Yendo más específicamente al caso de Uruguay, con la ley de inclusión financiera se

ha producido una transformación muy grande de lo que es el modelo más tradicional de funcionamiento del sistema financiero y en particular del sistema de pagos. En paralelo han empezado a surgir y a desarrollarse algunas de las líneas de trabajo más innovadoras. Pero el rezago que tenía Uruguay era de tal magnitud que el primer crecimiento, que ha sido muy rápido, muy profundo, se ha basado en recorrer un camino que el resto mundo ya lo había transitado hacía tiempo y creo que precisamente el desafío que tenemos por delante es cómo vamos incorporando, creciendo y desarrollando sobre líneas de negocio que son las que están desarrollándose y en las cuales está avanzando el resto de los países.

Tenemos en Uruguay un sistema financiero que se encuentra relativamente poco desarrollado, tenemos pocos actores, tenemos un número de bancos que se ha reducido, que se ha ido achicando. Previo a la crisis del 2002 teníamos en el entorno de 22 bancos y hoy tenemos 9 bancos, mucho de los cuales ni siquiera tienen como su foco de atención y preocupación la banca minorista y su negocio pasa por otro lado. Por lo tanto los actores que están interesados en desarrollar productos para las personas, para las empresas, en particular para las micro, pequeñas y medianas empresas son pocos los actores bancarios. Por lo tanto en este marco lo que desde el programa de inclusión financiera nos hemos trazado es generar oportunidad para que aparezcan nuevos actores, que se incorporen, que agreguen competencia a los sectores tradicionales y que de esa manera traten de ir promoviendo mayores niveles de dinamismo e innovación.

Los bancos históricamente, y en todo el mundo, se ha caracterizado sólo por ser autores poco dinámicos. La propia naturaleza de los bancos los lleva a ser relativamente poco propensos a asumir riesgos. Por lo tanto en un negocio como el de las Fintech, en el cual los errores y las fallas tienen un porcentaje elevado, ese tipo de emprendimiento para una institución bancaria en general resulta un camino que no es el más adecuado. Por eso es que de los tres modelos que comentamos parecería que lo más razonable es o bien la alianza con las Fintech, que permitan desarrollar y acumular ese dinamismo y el riesgo de que un emprendedor fracase y esa empresa deje de funcionar no genere ninguna consecuencia negativa sobre el funcionamiento del sistema de pagos. Que un banco fracase en algún proyecto empieza a poder generar problemas en la confianza sobre el sistema bancario y eso genera externalidades negativas hacia el resto del funcionamiento de la economía. Por eso es que nosotros creemos que las Fintech tienen un rol muy importante a jugar. En ese marco, una de las apuestas que hemos desarrollado desde el programa inclusión financiera tiene que ver precisamente con promover el funcionamiento de sistemas abiertos e interoperables y con eso con la URSEC hemos venido trabajando y se ha mejorado mucho y creemos que de todas maneras igual nos queda mucho camino por recorrer para adelante.

Pero ya que estamos en un foro que tiene como foco a las telecomunicaciones, uno de los temas que está en debate en todo lo que es el funcionamiento del sistema de pagos tiene que ver precisamente con el rol que tienen las empresas de telecomunicaciones. Hay distintas experiencias en el mundo en el cual algunas empresas de telecomunicaciones han tenido un papel muy activo, no ya proveyendo la carretera de pago sino directamente como un actor que administra un medio de pago y ese es un primer dilema, una primera discusión que es importante tener presente. El modelo que estamos intentando impulsar aquí en el Uruguay parte de la base de

reconocer en primer lugar que el futuro y el desarrollo del sistema de pagos se apoya necesariamente en todo el desarrollo de las tecnologías, y en particular en un rol muy importante de las empresas de telecomunicaciones en todo esto. Los pagos tal como los vemos hoy dentro de muy poco tiempo ya no van a ser así, y la base va a estar seguramente en el celular y los pagos se realicen directamente desde los celulares.

La pregunta que uno se tiene que hacer sería, en ese marco, qué papel juegan las telecomunicaciones y uno puede hacer un paralelismo con las discusiones que tuvimos por ejemplo con la red de Pos en el pasado. ¿Por qué? Porque en definitiva en la lógica con la cual nosotros estamos tratando de trabajar, nosotros nos imaginamos a las empresas de telecomunicaciones cumpliendo un rol similar al que cumplieron hasta el momento en la actividad tradicional del sistema de pagos los Pos. En definitiva son carreteras a través de las cuales viajan las transacciones que utilizan los medios de pago para poder concretar la transacción. Antes las hacíamos a través de un Post, mañana las vamos a hacer desde el celular, y pasado vamos a ver de qué manera. Pero en ese marco uno de los problemas que tuvimos con la red de Pos es precisamente cuando las empresas tienen varios gorros al mismo tiempo y operan y trabajan en distintos mercados. En el caso de los Pos teníamos una empresa, la empresa principal -con una posición dominante en el mercado de Pos- que estaba asociada al mismo tiempo con los emisores de medio pago electrónicos -también con una presencia dominante de mercado y que compartían la propiedad- y eso fue degenerando en situaciones que nosotros entendemos que no favorecían la competencia y no favorecían el desarrollo del mercado, porque haciendo uso de esa posición dominante se bloqueaba el surgimiento de nuevos competidores en el caso de los Pos y al mismo tiempo se bloqueaba el sufrimiento nuevos competidores a nivel de las tarjetas. A partir de la reglamentación de la interoperabilidad fue que se apuntó a revertir eso.

Creemos que ahora que estamos empezando a desarrollar de manera incipiente (pero a un ritmo que creemos nosotros que se va acelerar) los canales digitales para la realización de las transacciones nos parece que tenemos que aprender de su historia y de una manera separar los roles. Por eso el modelo, por ejemplo como el que existe en Paraguay, en el cual alguna las empresas de telecomunicación son al mismo tiempo administradoras de medios de pago entendemos que no es el modelo más conveniente y que sería bueno separar los roles y que tengamos empresas de telecomunicaciones que brinden las carreteras de pago y empresas que administren los medios de pago que brinden el servicio de medios de pago. Mercados separados con reglas claras, con trato equitativo para todos los jugadores de forma tal de que sobre la base de mayor competencia podamos seguir reduciendo costos de transacción porque, por ejemplo, en la discusión que estamos embarcados hoy sobre el nivel de los aranceles el único camino que tenemos para seguir reduciendo aranceles son mayores niveles de competencia y mayor uso de la tecnología, que son los dos aliados que tenemos para reducir los costos para los comercios y para mejorar las condiciones de uso de esta tecnología que planteamos de los instrumentos de pago por parte de los consumidores. Y para terminar, la experiencia que estamos impulsando a nivel de los pagos de los taxis entendemos nosotros que va a servir como una plataforma importante para el impulso de los pagos móviles, que es, entendemos nosotros, por dónde se va a desarrollar el sistema de pagos en el mundo y Uruguay no va a ser una isla. Estamos trabajando para que todos los taxis se puedan pagar desde el celular, sea de una aplicación, sea a través de mensajería en los celulares más sencillos. Esa

experiencia que va a estar disponible en los próximos días va a ser un primer piloto para que luego esto se vaya extendiendo a lo que son todos los pagos en general. De hecho, en el mundo por ejemplo ya las tarjetas físicas están empezando a desaparecer y las tarjetas tokenización mediante y demás ya pasan a estar dentro del celular y empiezan a ser utilizadas la propia tarjeta directamente del celular. O sea que allí tenemos un desarrollo muy importante, una alianza muy importante, que tiene que existir entre todo lo que es el desarrollo de las telecomunicaciones, las innovaciones en la materia, con el desarrollo de los medios pagos, todo con la lógica de seguir reduciendo costos para los comercios y generando una experiencia de usabilidad para los consumidores de mucha mejor calidad y de esa manera seguir avanzando la modernización de nuestro sistema pagos.

MECANISMOS DE LA LEY NO. 19.307 PARA DIVERSIFICAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Prof. Edgardo Ortuño

Centro de Estudios para el Desarrollo de las Telecomunicaciones - CERTAL

Buenos días a todas y a todos o más bien mediodía.

Tomamos la decisión junto con la organización de sintetizar los dos paneles y por lo tanto de una manera compartir dos miradas o dos enfoques, que yo creo son diferentes, pero también complementarios sobre toda esta temática. Y por lo tanto mi intervención refiere fundamentalmente a los desafíos de promoción y garantía de la diversidad en los Servicios de Comunicación Audiovisual, un desafío que sin lugar a dudas es un desafío de la sociedad en su conjunto, pero que en particular desde la legislación y la regulación se intentó y se garantiza a través también de un instrumento legal, en lo que he comúnmente se ha conocido como la “Ley de medios” y nosotros, que participamos dentro del equipo que trabajó largamente en la conformación de la ley, insistimos en ratificar que es la ley de servicios de comunicación.

Es una ley de servicios de comunicación audiovisual, por lo que vamos a ver a continuación y tiene sin lugar a dudas entre sus objetivos, garantizar como plantea la temática del panel, la diversidad en estos servicios y la garantía de un derecho fundamental como es el acceso a la información y a la pluralidad de informaciones. Desde esa perspectiva la ley de servicios de comunicación audiovisual en primer lugar lo que plantea, desde esa perspectiva de garantía de derechos, es un nuevo concepto, un concepto más amplio, abarcativo, creemos nosotros más cercano a la realidad de la importancia de lo que son los servicios de comunicación audiovisual, destacando, reconociendo, sin lugar a dudas su carácter de servicios económicos, su dimensión comercial, pero estableciendo la dimensión cultural y fundamentalmente la importancia de estos servicios para la garantía de derechos fundamentales. En ese sentido se plantea, justamente en la definición de su articulado, en su artículo 5, la definición de los servicios de comunicación audiovisual como industrias culturales, portadoras de informaciones, opiniones, ideas, identidades, valores, significados, que por consiguiente no deben considerarse únicamente por su valor comercial. En esta definición conceptual, más moderna, más acorde a lo que son las concepciones actuales de los servicios de comunicaciones audiovisual y mirados desde la perspectiva también de los ciudadanos y de la garantía de sus derechos, creemos que hay uno de los aportes más importantes o de los cambios más significativos a nivel, no sólo la legislación, sino insisto a nivel conceptual.

Esta mirada que sin duda integra la mirada desde lo comercial y desde lo económico tan importante, entonces estos temas, como acabamos de ver, pero que también incorpora la mirada desde lo cultural, desde la garantía de derechos, desde el ciudadano como actor fundamental de estos procesos nos parece que es absolutamente fundamental y que debe pluralizar, ya no sólo la regulación y la acción de las autoridades de gobierno y las instituciones en relación a estos temas, sino también la reflexión y elaboración sobre estos temas que deben incorporar y a partir de ahora sin duda lo harán más intensamente las diversas miradas, la mirada desde lo legal, la mirada de lo económico, la mirada tecnológica y científica, sin lugar a dudas, pero también la mirada desde por ejemplo las ciencias sociales. Estoy viendo aquí representado la presencia, que saludamos en la Universidad de la República, una Facultad de Información y Comunicación que expresa justamente esa necesidad de nuevos abordajes de nuevas miradas desde la multidisciplinaridad y desde la integralidad, que nos permite entonces en este mundo de la sociedad de la información, del conocimiento y la revolución tecnológica, que tienen a los Servicios de Comunicación Audiovisual y a los medios como protagonista, nos permite dimensionar su importancia y su rol en la vida de las personas, de las

sociedades y en particular, el ejercicio de los derechos como antes no lo hacíamos y como antes no reconocía la regulación y la normativa vigente. Es una ley que en función de esta mirada y de esta nueva perspectiva crea una nueva institucionalidad que incorpora esta nueva conceptualidad, sumando a las competencias tradicionales del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Industria, de la DINATEL, el rol importante del regulador, de la URSEC, nuevas instituciones con presencia plural y con esta mirada y con esta apuesta garantista, desde la perspectiva de los derechos, con la creación del Consejo de Comunicación Audiovisual y de ámbitos de participación de los distintos actores de la sociedad, de los distintos actores involucrados de una u otra manera desde estas distintas perspectivas en el proceso de la comunicación como es la creación de la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual que, como ustedes saben, tiene una integración absolutamente plural. Tiene la mirada también desde el ciudadano, desde el receptor, con el impulso a la existencia el defensor de las audiencias. Y también desde esa perspectiva plural no solo se enfocan los servicios comunicación audiovisual privados, sino que suma al avance que significó a nivel legal y conceptual la regulación de los servicios de radiodifusión, de los servicios de comunicación audiovisual comunitaria, suma, incorpora y desarrolla la normativa de los servicios públicos, con la creación del sistema público de radio y televisión nacional como servicio descentralizado.

Pero bien, ¿desde dónde, cómo y con qué herramientas (como planteábamos en la consigna de la presentación) la ley opera en esa búsqueda de las garantías del ejercicio pleno del derecho al acceso a la información, una información plural y naturalmente para el ejercicio libre de los derechos vinculados a la comunicación? Bueno, desde esta perspectiva hemos sostenido y sostenemos desde siempre en relación a esta ley, que la ley tiene un componente que es ser garantistas. Es una ley que establece diversas garantías para todos los actores vinculados al proceso de la comunicación y si hablamos de garantía de acceso a la información, a una información plural, a una información diversa, a contenidos diversos, lo primero que debemos garantizar o uno de los aspectos fundamentales que debemos garantizar y que la ley garantiza, es el libre ejercicio del trabajo de quienes de alguna manera nos acercan a la información y a la comunicación, que es el trabajo de los medios. Un tema polémico, un tema que ha estado en el debate en torno a esta ley, desde mi punto de vista, modestamente, creo que en una forma equivocada por quienes veían en la posibilidad de una modernización de la regulación, una posible limitación a la acción libre de los medios de comunicación y particularmente en relación a la información, contrario a lo cual la ley establece garantías muy específicas y muy importantes, yo diría de avanzada y por tanto reconocidas a nivel internacional por parte de los distintos agentes multilaterales, como a nivel independiente, que han elogiado estos y otros aspectos de la ley, al establecer específicamente por ejemplo la prohibición de la censura previa y una limitación muy específica a cualquier tipo de limitación de este tipo, se prohíbe la censura previa de la interferencia o las presiones directas o indirectas sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier servicio de comunicación audiovisual y un artículo y disposiciones que para mí son todavía más novedosas e importantes en el país, en lo que tiene que ver con la salvaguarda de la independencia y la libertad editorial de los responsables y los titulares de los derechos de emisión de Servicios de Comunicación Audiovisual. Hay un derecho garantizado, que por lo tanto, se opone a cualquier tipo de limitación de la libertad de expresión, ya sea, de nuevo, presiones. Se refiere específicamente y se prohíbe la

injerencia o las presiones de modo directo del Estado o del gobierno y también de modo indirecto mediante el uso de su poder o de los recursos económicos del estado como premio o castigo en función de las líneas editoriales de los medios. Esto en nuestro país afortunadamente no existe, lo entendemos contrario a las libertades y a nuestra concepción democrática, pero sabemos que es un elemento lamentablemente presente en el mundo y un reclamo importante a nivel internacional por parte de los actores de los medios de comunicación. Bueno aquí la ley garantiza y da una herramienta contundente para que aquellos que ejercen el derecho a la comunicación, están al frente servicios de comunicación audiovisual o de medios de comunicación, como comúnmente los conocemos, para garantizar esa libertad. Y se establece más específicamente el derecho a la libertad editorial, que es todavía más específico, o sea, no sólo hay libertad en la emisión, en la pluralidad, sino que se establece especialmente la libre selección, la garantía de la libre selección de los contenidos, producción y emisión de la programación de conformidad a las obligaciones que como servicio de interés público son inherentes a la comunicación audiovisual. Es decir, por un lado garantías, mirando en salvaguardar ese derecho a la información y el acceso a la misma, garantías para los trabajadores y para los titulares de los servicios de comunicación audiovisual, para realizar libremente su trabajo; pero fundamental la ley establece garantía para quienes somos o televidentes o receptores de los medios de comunicación y por lo tanto para la sociedad en su conjunto.

Desde esa perspectiva, se establecen cuatro pilares claves para garantizar ese derecho de la sociedad y de las personas a tener un vínculo de garantía de acceso a la información. La transparencia en la asignación de frecuencias, que nos garantiza, la diversidad, la apertura y la pluralidad de acceso a la operación y difusión desde allí, del servicio comunicación audiovisual, el acceso universal y democrático a los medios garantizado por esto, la diversidad de propuestas y pluralismo en los contenidos y las propuestas que se emiten, y naturalmente y fundamental, a la libertad de expresión y de información como referíamos recientemente. Hay protección también de la accesibilidad para las personas con discapacidad, hay principios contrarios a la discriminación, hay protección y salvaguarda de los derechos de la niñez y de la adolescencia y hay acceso a eventos de interés general que no nos permite el tiempo detenernos en estos temas, y además muchos de ellos, algunos de ellos han sido o van a ser objeto de mesas en estas jornadas tan bienvenidas de análisis y de debate sobre estos temas. Por lo tanto simplemente reafirmar la importancia y el cambio que supone en relación al pasado la introducción de mecanismos que garanticen la asignación de frecuencias por concurso en llamado público, la transparencia en el acceso a los servicios de comunicación audiovisual, la importancia de los plazos en esta materia, la relevancia los límites a la concentración que establece la ley atendiendo las recomendaciones internacionales y estos objetivos de garantía de diversidad y de pluralismo; incorporando diversos mecanismos de los cuales recién aquí aparece uno de los aspectos señalado como inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, que tenía que ver, no con la limitación de concentración de operación de radio y televisión, sino con los límites que la ley imponía a las empresas de televisión para abonados de limitar en un 25% de los hogares.

Otro aspecto rápidamente, el deber de oferta no discriminatoria, las garantías para la diversidad de oferta, que por tanto tiene como contrapartida la garantía del acceso a la libre y plural información, con distintos mecanismos en este sentido. El deber de

transportar, que tampoco vamos a desarrollar, porque fue objeto de una mesa que con mucha profundidad atendió este tema, pero que es muy importante porque multiplica las posibilidades de emisión, de más voces, de más contenidos, y por lo tanto, la recepción de mayor información y diversidad de la misma por parte del ciudadano. En este capítulo apenas la limitación constitucional establecida en cuanto a que se establecía que no se generarían derechos de compensación, y en ese aspecto, en lo que tiene que ver con la contrapartida económica, si ha sustanciado una objeción. Y por tanto, desde esta perspectiva, el mantenimiento de una norma y una ley, que es lo que tiene que ver con las garantías, para la sociedad, para los prestadores del servicio comunicación, y para la sociedad en su conjunto, y que está plenamente vigente. Una frase, dos frases para reafirmar este concepto de la vigencia y de la legitimidad de esta ley tan debatida durante los últimos años en el país, 6, 7 años de debate sobre la Ley de Servicio de Comunicación Audiovisual. Como ustedes saben, la ley fue aprobada por el parlamento, propuesta por el Poder Ejecutivo luego de un largo proceso de trabajo de elaboración, no sólo al interior del gobierno, sino con la sociedad. Están aquí los dos directores que encabezaron, que llevaron adelante este proceso y protagonistas del asesoramiento técnico en la materia. Pero además de haber sido tratada por el Parlamento, por el Poder Ejecutivo y por la sociedad, el nivel de debate y controversia generado, terminó, concluyó con la traslación del debate de muchos de estos aspectos al tercer poder del estado que es el Poder Judicial y seguramente muchos de nosotros escuchamos que se trató la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual o de Medios, pero lo que no sabemos – y es el mensaje final- quizás muchos de nosotros, es que ya han concluido las actuaciones de la Suprema Corte de Justicia, el Poder Judicial sobre estos temas y que el resultado categórico es reafirmar la constitucionalidad, y por lo tanto la plena vigencia y aplicabilidad de esta Ley. La Suprema Corte de Justicia consideró las impugnaciones esos 202 artículos que tiene la ley y fíjense ustedes, estableció la constitucionalidad de 194 de los 202 artículos de la ley, 194 de 202. Sólo declaro totalmente inconstitucional uno y declaró parcialmente la inconstitucionalidad en 7 casos más.

Me parece que en ese sentido (tenía aquí para compartir con ustedes esas sentencias y esas impugnaciones parciales que no lo vamos a hacer por falta de tiempo), pero creemos que, con esta actuación del Poder Judicial, sumada a los otros poderes, ejecutivo y legislativo podemos decir, que esta ley, es sin lugar a dudas, una de las leyes con más legitimidad o la ley con mayor legitimidad desde la reapertura democrática por lo menos, porque tiene no solo el respaldo del Poder Legislativo, el Ejecutivo, del Poder Judicial, sino también un proceso consulta ciudadana como respaldo sin precedentes.

COMPETENCIA EN LAS TELECOMUNICACIONES EN LA ACTUALIDAD: ¿HERRAMIENTA O FIN?

Ec. Adriana Riccardi

Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación - URSEC

La presentación está organizada en cinco partes:

- ¿Qué se entiende por Competencia?
- ¿Por qué se busca la Competencia?
- Disposiciones sobre Competencia.
- Impacto de la Competencia en Telecomunicaciones
- Competencia: ¿herramienta o fin?

¿Qué se entiende por Competencia?

Cuando pensamos en competencia en el mercado de un producto o servicio, intuitivamente pensamos en muchos compradores y muchos vendedores de ese bien o servicio, disputándose a los clientes. En economía, esa idea está reflejada en el concepto de competencia perfecta.

En una estructura de mercado en competencia perfecta, muchos productores y muchos consumidores, todos muy pequeños o atomizados, comercializan un bien idéntico, sin diferenciación, y todos los agentes cuentan con información perfecta, es decir, saben quiénes producen o venden, qué venden, cuáles son las características del bien o servicio y a qué precio se comercializa. En ese mercado en competencia perfecta, no hay barreras a la entrada ni a la salida, y todos tienen igual acceso a la tecnología. En estas condiciones, ningún agente puede incidir en el precio de los bienes o servicios, si algún vendedor intentara vender más caro perdería todos sus clientes porque le comprarían a otro, por lo cual todos son tomadores de precios, y su única decisión es qué cantidad venden y qué cantidad compran. Esta estructura de mercado en competencia perfecta no se da exactamente en la realidad, pero es muy útil como referencia práctica para poder hacer razonamientos económicos, en general la competencia tiene limitaciones, no es perfecta.

En el otro extremo de estructura de mercado desde el punto de vista de la competencia, encontramos el monopolio. En un mercado monopolístico existen muchos compradores y un único oferente del bien o servicio y, por tanto, entre otras características, este vendedor tiene poder para incidir en el precio del bien o servicio comercializado.

Entre los dos extremos de organización de los mercados tenemos distintas estructuras con diferente grado de competencia y, por tanto, con diferentes intensidades de poder de mercado. Por ejemplo, el oligopolio, estructura en la que existen pocos oferentes de un bien o servicio idéntico y muchos demandantes; la competencia monopolística, donde hay gran número de oferentes y demandantes (en este aspecto es similar a la competencia perfecta, aunque el número de agentes es menor), y aquí sí hay diferenciación de los bienes y existe la posibilidad de incidir en variables como el precio.

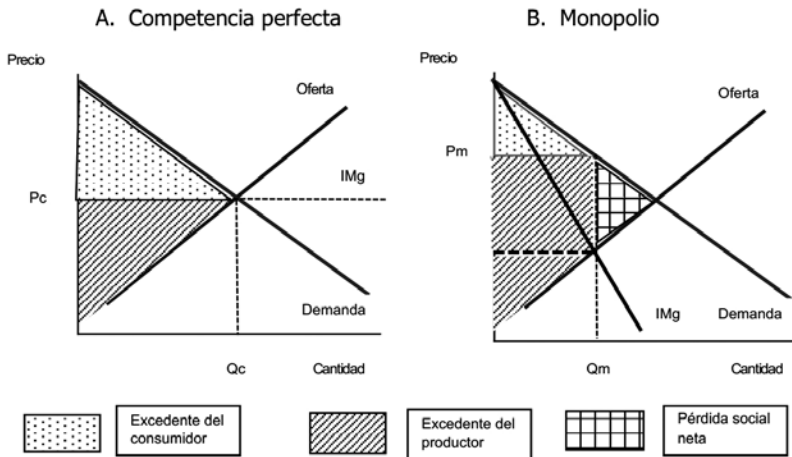
Teniendo en cuenta que la presentación refiere al sector Telecomunicaciones, deseo detenerme en un punto. Hay situaciones en las cuales el mercado competitivo no es la estructura de mercado más eficiente para la producción. Específicamente, hay in-

dustrias en las que, debido a características de su función de costos, la producción de uno o más productos o servicios es menos costosa si se realiza en una única empresa que si se lleva adelante por más de una, cualquiera sea la distribución que se realice. En este caso, se dice que existe un monopolio natural en esa industria. Esta situación es común en las industrias de red, y el servicio de telefonía fija es uno de los casos que ha sido considerado monopolio natural.

Al ser una estructura monopólica, como veremos a continuación, no genera las eficiencias y el bienestar de una estructura de mercado con mayor intensidad competitiva o como la de competencia perfecta, y se vuelve necesaria la introducción de regulación, que en general está orientada a regular precios u otras condiciones de las prestaciones, de manera de incidir mejorando la eficiencia y el bienestar.

¿Por qué se busca la competencia?

En los gráficos que siguen se representan dos mercados con diferentes estructuras, uno en competencia perfecta y el otro en monopolio.



El gráfico de la izquierda representa el equilibrio en un mercado en competencia perfecta. La cantidad producida es Q_c y el precio al que se vende es P_c . Las áreas que están rellenas con puntos y rayas se conocen como excedente de los agentes; específicamente, en este caso, el área con puntos corresponde al excedente de los consumidores y el área rayada al excedente de los productores. Esos excedentes son una aproximación a la medida del bienestar de estos agentes del mercado. El bienestar total, que es la suma de las dos áreas coloreadas, se compone por el bienestar de los consumidores más el bienestar de los productores.

En el gráfico de la derecha tenemos la situación de equilibrio en un mercado en monopolio, es decir, el otro extremo desde el punto de vista de la intensidad

competitiva. En el monopolio el equilibrio está en el cruce del Ingreso Marginal (IMg) con la curva de Oferta. Vemos que se produce la cantidad Q_m , que es menor que Q_c , y esa cantidad se vende al precio P_m , que es mayor que el precio P_c , al que se vendía en competencia perfecta. Entonces, encontramos que en monopolio se produce y vende menor cantidad y a mayor precio que en competencia perfecta.

¿Qué sucede con los excedentes de los agentes? Vemos que el excedente del consumidor, que es el área con puntos (y sabemos que es una medición de su bienestar), se redujo sensiblemente en la situación de monopolio. En cuanto al excedente de los productores, el área cambia de forma pero, a priori, no sabemos si se redujo o se amplió, sería necesario calcularla en cada caso. Lo que sí se puede asegurar es que el triángulo a cuadros, que en el gráfico de la izquierda era un área de excedente que se repartía entre consumidores y productores, en monopolio no va a ninguno de los agentes. Ese triángulo a cuadros representa la pérdida social que genera el monopolio, y es una pérdida irrecuperable de bienestar, una pérdida de eficiencia económica que se traduce en una pérdida de bienestar. Vemos que en una estructura más competitiva se genera mayor cantidad de bienes o servicios y a precios más bajos.

Entonces:

- Mayor grado de competencia aumenta el bienestar, medible por el excedente de los agentes (áreas color celeste y anaranjado de los gráficos vistos)
- El excedente se incrementa como resultado de la eficiencia económica que se genera con la intensidad competitiva: se logra más cantidad de producto con los recursos aplicados y a menor precio, obteniéndose el máximo en competencia perfecta.
- La competencia genera:
 - Mayor cantidad de productos o servicios
 - Precios más bajos
 - Incentivos a mejorar la calidad de los productos o servicios
 - Incentivos a ofrecer más variedad de bienes y servicios
 - Incentivos a innovar para ofrecer nuevos productos o prestaciones
 - Incrementos del PIB, la productividad y el empleo (ver estudio BID)

Disposiciones sobre Competencia.

Corresponde ver ahora cómo esta búsqueda de la vigencia de la competencia en los mercados en general, y en telecomunicaciones en particular, se ha plasmado en normativas, recomendaciones y estudios específicos, en el ámbito local e internacional.

- En Uruguay, en servicios de comunicaciones, es objetivo de URSEC “la promoción de la libre competencia en la prestación, sin perjuicio de los monopolios y exclusividades legalmente dispuestos” (Ley 17.296 art. 72).
- Nuestra ley de Competencia establece que “todos los mercados estarán regidos

por los principios y reglas de la libre competencia, excepto las limitaciones establecidas por ley, por razones de interés general” y el objeto de la ley es “fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios, a través de la promoción y defensa de la competencia, el estímulo a la eficiencia económica y la libertad e igualdad de condiciones de acceso de empresas y productos a los mercados” (Ley 18.159).

Es interesante ver qué significan estas disposiciones si se traducen a los términos de los gráficos que vimos antes sobre equilibrio en distintas estructuras de mercado. En ese sentido, la Ley de promoción y defensa de la competencia vigente en Uruguay, al disponer que el “bien tutelado” es el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios, significa que se busca maximizar el excedente de los consumidores, es decir, maximizar el área color celeste de aquellos los gráficos vistos.

A continuación se presentan otros ejemplos de disposiciones y estudios sobre competencia:

- La ley de telecomunicaciones de EE.UU. de 1996 dispuso fomentar la Competencia para “asegurar precios más bajos y mayor calidad de servicios para los consumidores de telecomunicaciones y para fomentar el rápido despliegue de nuevas tecnologías de telecomunicaciones” (Telecommunications Act 1996).
- En la Unión Europea, la directiva sobre Competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas establece que “los Estados miembros adoptaran las medidas necesarias para garantizar el derecho de toda empresa a prestar servicios de comunicaciones electrónicas o a crear, ampliar o suministrar redes de comunicaciones electrónicas”. (Directiva 2002/77/CE).
- Las Directrices para la protección del consumidor de la ONU (Organización de las Naciones Unidas), recomiendan a los Estados Miembros “promover el establecimiento de condiciones de mercado que den a los consumidores una mayor selección a precios más bajos”, y esto se aplica a “las transacciones entre empresas y consumidores, incluida la provisión de bienes y servicios a consumidores por empresas estatales”. (ONU - Directrices para la protección del consumidor 1985, versión 2015).
- UIT destaca los efectos de la competencia en la reducción de los precios de los servicios y el fomento de la innovación, habiendo sido clave la baja de precios para la masificación de los servicios móviles en los países en desarrollo, así como también ha impactado en otros mercados de telecomunicaciones. (UIT - Measuring the information Society Report 2014).

Impacto de la Competencia en Telecomunicaciones.

En esta parte veremos ejemplos del impacto de la vigencia de la competencia o de la introducción de competencia en el mercado de telecomunicaciones.

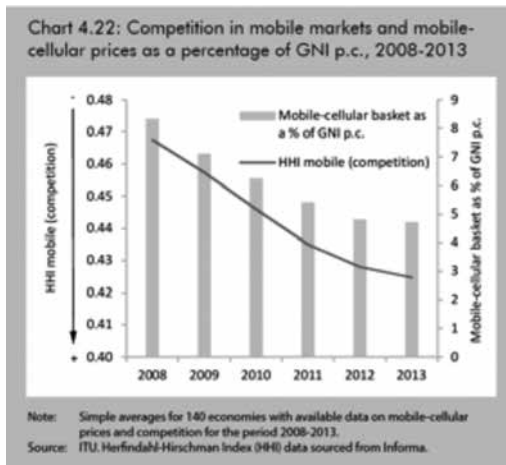
Previamente, es necesario un breve comentario. Hay distintas maneras de medir el grado de competencia en los mercados. Una forma posible es utilizar un índice, llamado Índice de Herfindahl-Hirschman o IHH, que es un índice que mide el grado de concentración en los mercados en función de la participación de mercado de los productores u oferentes del bien o servicio. Calculado el índice del mercado que

corresponda, cuanto mayor sea el valor del índice, mayor es el grado de concentración en ese mercado y menor sería la intensidad competitiva en ese mercado. Es decir, hay una relación inversa entre la concentración y la competencia en un mercado.

Volviendo al impacto de la competencia, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) que habitualmente, entre otros aspectos, monitorea precios de los servicios de telecomunicaciones en todos los países miembros, en el año 2014 incorporó a ese relevamiento un análisis de competencia.

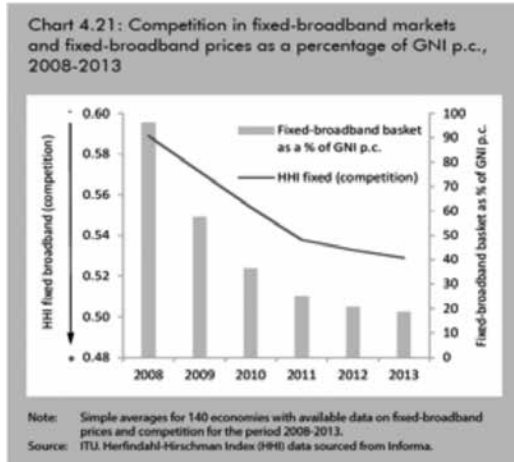
Para medir el grado de competencia se utilizó el IHH, y se presentó superpuesto a los datos de precios como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto per cápita (INBpc), en mercados de diferentes servicios de telecomunicaciones. Seleccioné los gráficos elaborados por UIT para los mercados de servicios de telefonía móvil y de banda ancha fija, que se presentan a continuación:

Competencia en mercados de Móvil y precios de Móvil como porcentaje del INBpc (promedio de 140 países)



Fuente: International Telecommunications Union. Measuring the Information Society Report 2014. Geneva, 2014.

Competencia en mercados de Banda Ancha Fija y precios de Banda Ancha Fija como porcentaje del INBpc (promedio de 140 países)

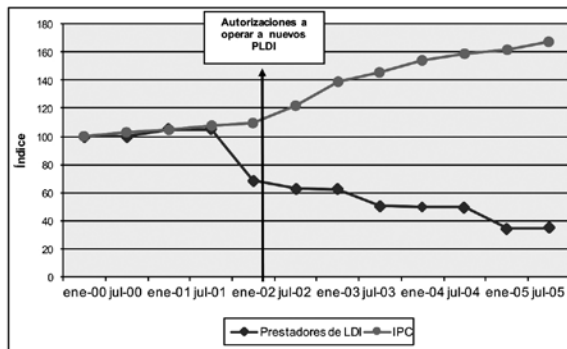


Fuente: International Telecommunications Union. Measuring the Information Society Report 2014. Geneva, 2014.

En cada mercado, las barras representan la evolución de los precios de una canasta de servicios móviles y de una de servicios de banda ancha fija, respectivamente, para el período 2008-2013 en 140 países miembros, y la línea violeta es el IHH calculado para cada mercado. Los resultados muestran que, a mayor grado de competencia, representada por la evolución a la baja del IHH, se verifican menores precios de los servicios. UIT concluyó que el incremento de la competencia incidió decisivamente en la baja de los precios de los servicios.

También tenemos ejemplos para nuestro país. A continuación, se presenta el caso del mercado de telefonía de Larga Distancia Internacional:

Uruguay: Índice de precios de telecomunicaciones de Larga Distancia Internacional (LDI)

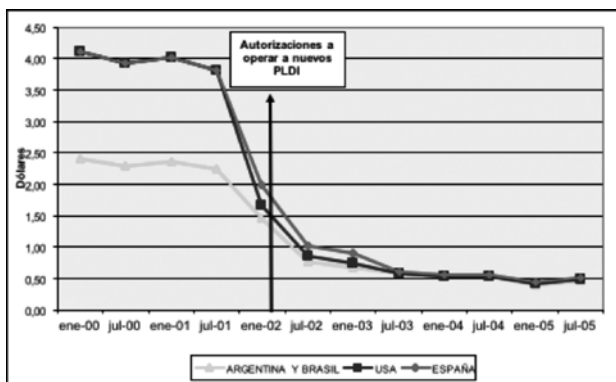


Fuente: URSEC

En el gráfico precedente, la línea más oscura representa el índice de precios de las comunicaciones de Larga Distancia Internacional y la línea más clara el índice de precios al consumo. La flecha marca el inicio de actividades de los nuevos prestadores del servicio de Larga Distancia Internacional, que fueron autorizados a operar en el año 2002.

Otro ejemplo del mismo impacto es el siguiente, esta vez desglosando según destinos: puede verse el precio de una comunicación de Larga Distancia Internacional de tres minutos a Argentina o Brasil, a Estados Unidos y a España, expresado en dólares sin impuestos.

Uruguay: precio de una comunicación de LDI de tres minutos según destino (U\$S sin impuestos)



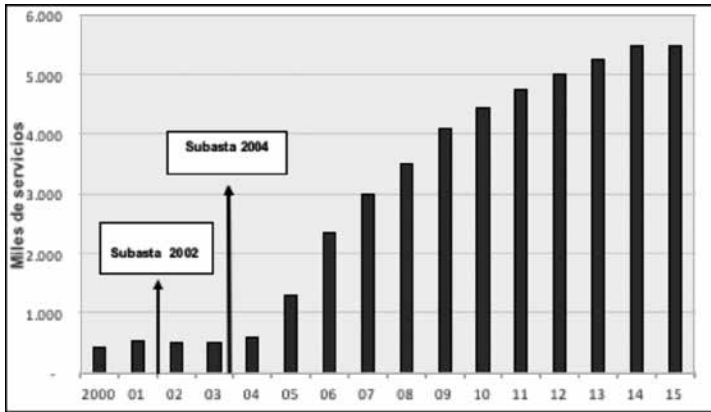
Fuente: URSEC

Vemos entonces el impacto que tuvo la competencia sobre los precios en el mercado de Larga Distancia Internacional en nuestro país.

También podemos ver el impacto de la competencia como herramienta para aumentar la cantidad, que era el otro efecto que surgía en el gráfico del mercado en competencia perfecta. En este sentido, en Uruguay tenemos el ejemplo del servicio de Telefonía Móvil.

En el gráfico que sigue, se representa con barras oscuras la cantidad de servicios móviles activos al cierre de cada año, entre 2000 y 2015. Se indican con flechas las dos subastas que se realizaron para acceder a espectro para brindar el servicio. La subasta del año 2002 en los hechos no significó el ingreso de otro operador al mercado, sino el cambio del status jurídico de uno de los dos operadores existentes. El impacto se advierte a partir de la subasta del año 2004, mediante la cual ingresó al mercado un tercer operador, que comenzó a brindar el servicio en diciembre de ese año.

Uruguay: Servicios Móviles (miles de servicios a diciembre de cada año)

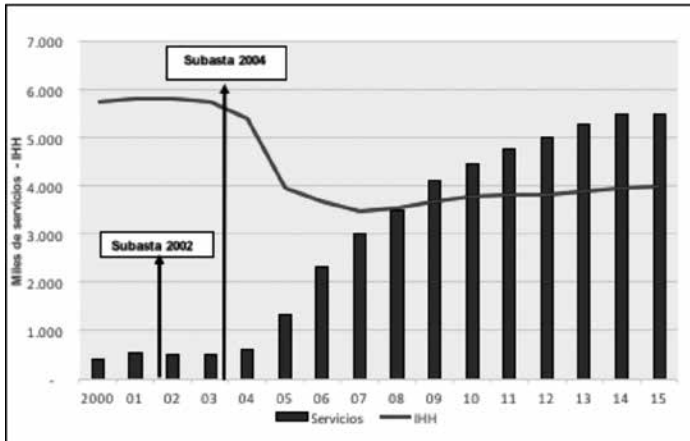


Fuente: URSEC

Puede apreciarse claramente el impacto de la competencia como herramienta para incrementar la cantidad, en este caso específico la cantidad de servicios móviles, que representa incremento de la penetración del servicio en nuestro país.

Siguiendo la metodología aplicada por la UIT, calculamos el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) para el mercado de telefonía móvil en Uruguay y lo presentamos en el gráfico de evolución de la cantidad de servicios.

Uruguay: Servicios Móviles e Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) (miles de servicios a diciembre de cada año)



Fuente: URSEC

En este caso, el incremento del grado de competencia en el mercado, representado por la evolución a la baja del IHH (línea roja en el gráfico), que es evidente luego de la subasta del año 2004, va acompañado por el incremento de la cantidad de servicios, lo que concuerda con el impacto de la competencia que hemos destacado.

Entonces, también con ejemplos para nuestro país, vimos que a mayor grado de competencia menor precio en LDI y, en el caso de móviles, verificado con el cálculo del IHH, constatamos que a mayor grado de competencia, mayor cantidad.

Finalmente, otro ejemplo del impacto de la competencia es un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹ para 26 países de América Latina y el Caribe en el período 2003 a 2009, que concluyó que un incremento promedio del 10% en la penetración de Banda Ancha provocó aumentos del 3,19% del PIB y del 2,1% de la productividad en el grupo de países comprendidos en el estudio. Este es un ejemplo de un potencial impacto indirecto de la competencia sobre variables como el PIB y la productividad, que pueden no resultar tan claras de vincular como la incidencia directa sobre el precio y la cantidad.

Competencia: ¿herramienta o fin?

Ahora es momento de resolver el dilema que me fue planteado como tema de esta presentación. Vimos la Competencia como una herramienta para contribuir a un objetivo de bienestar, que en nuestra ley está definido como el bienestar de los consumidores y usuarios, y que podía representarse por el área celeste de los gráficos de estructuras de mercados, es decir, por el excedente de los consumidores. El objetivo sería maximizar ese excedente.

A través del impacto que el funcionamiento competitivo de los mercados, en este caso mercados de servicios de telecomunicaciones, tiene sobre diferentes variables y sobre el comportamiento de los agentes económicos, parece que es claro y hasta intuitivo pensar en la competencia como herramienta. Vimos que la Competencia también incentiva la innovación, la mejora de la calidad, la diversificación, etc.

En mercados no competitivos, por ejemplo si nos ubicamos en nuestro mercado de telefonía móvil en el año 2000, quizás en estas circunstancias puede pensarse en la Competencia también como un fin. En ese momento, lograr que haya competencia en el mercado sería un fin y, una vez alcanzado, empezaría a operar como herramienta.

Entonces, podría ser herramienta y fin, según sean las circunstancias o las condiciones vigentes en los mercados.

En mi opinión, más allá de concluir si es herramienta o fin, es relevante trabajar en favor de la competencia, y para eso tenemos una muy buena herramienta, que es nuestra normativa vigente sobre Promoción y Defensa de la Competencia.

1 - García-Zaballos, Antonio y López-Rivas, Rubén: Socioeconomic Impact of Broadband in Latin American and Caribbean Countries. IDB - Technical note N° IDB-TN-471. 2012.

**LA IMPORTANCIA DE LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA
EN LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ENTRE ACTORES
DEL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES Y SERVICIOS DE
COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL**

Dr. Alejandro Alterwain
Estudio Ferrere

En esta muy amable invitación a compartir algunas ideas sobre la trascendencia de la defensa de la competencia en la resolución de conflictos que puede darse entre los operadores de los mercados de telecomunicaciones y de servicios de comunicación audiovisual.

Para recorrer estos temas planteo dos preguntas, que serán disparadoras de otros subtemas y preguntas adicionales:

La primera es ¿cómo conciliar la defensa de la competencia con la regulación? Algo ya adelantó la Ec. Riccardi cuando comentaba acerca de la posibilidad de que algunos sectores cuenten con regulación. Veremos si dicha regulación es incompatible o no con las defensas de la competencia

La segunda pregunta es ¿cuál es la trascendencia del bien jurídico tutelado en la solución de controversias entre operadores?

Bien, pasando ya a la primera pregunta -¿cómo conciliar defensa de la competencia con regulación?- debe notarse que existe un posible solapamiento de la normativa aplicable, de forma tal que surgen dos preguntas bien relevantes:

Primero, ¿cuál es la autoridad de aplicación? O lo que es lo mismo, ¿qué órgano debe resolver el conflicto? En segundo lugar, ¿bajo qué normativa debe resolver?, ¿regulación sectorial, defensa de la competencia, o ambas? Hablaremos de eso.

Previamente corresponde hacer una aclaración sobre el criterio de distinción de regulación con defensa de la competencia. Me adelanto igualmente a decir que cualquier criterio a adoptar queda corto cuando uno comprueba la complejidad de la realidad de la regulación y también de la defensa de la competencia.

El criterio tradicional dice que regulación y defensa de la competencia son dos formas de intervención estatal en los mercados. La regulación es una intervención ex ante, es decir, establece de antemano los parámetros de las principales variables del mercado, típicamente establece precios, establece calidades, a veces cantidades, pero también puede establecer requisitos de ingreso al mercado, por ejemplo a través de licencias. También puede, como en el caso de los servicios públicos, implicar que el Estado se arroga la prestación de determinado servicio, el cual luego puede conceder.

La defensa de la competencia es distinta en ese sentido. Es una intervención a posteriori. Son prohibiciones, es un derecho sancionador. Busca prevenir, y en su caso penalizar, conductas que puedan ser distorsivas de la competencia, siempre en miras de un interés -al menos en el caso uruguayo- del consumidor. Digo “en el caso uruguayo” porque la defensa de la competencia es una normativa que refleja una política de competencia determinada y puede variar en cada jurisdicción.

Las categorías pueden confundirse, porque a veces tenemos regulación – pasa, por ejemplo, en materia de telecomunicaciones- que dice, hay que favorecer la competencia¹ y tenemos también defensa de la competencia que termina cristalizando en algunos casos en deberes positivos, en forma similar a la regulación. Por ejemplo, la ley de defensa de la competencia establece la prohibición del refusal to deal, la negativa injustificada a contratar², que su contracara puede ser el deber positivo de entregar determinado producto o servicio en ciertas circunstancias.

En cuanto a los conflictos que deben resolverse, hay dos distintos:

1 - La referencia es al artículo 72 de la Ley N° 17.296.

2 - La referencia es al artículo 4 lit. J) de la Ley N° 18.159.

El primero refiere a la determinación del órgano de aplicación. Es el tema por el cual ya ha discurrecido la discusión en Uruguay acerca del solapamiento de defensa de la competencia y regulación. La ley de defensa de la competencia tiene en su artículo 27 una asignación de competencia a los reguladores especializados. Aun así, hay una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que expande esa competencia a cualquier tipo de regulador en un sentido amplio administrativo, casi vaciando de contenido la competencia de la Comisión de Promoción y Defensa de la competencia.³ La determinación del órgano de aplicación es un tema que sin dudas amerita ser debatido, pero quisiera detenerme en el otro tema que, al menos en Uruguay, ha tenido menos desarrollo, y refiere a cómo determinar la normativa aplicable en un mercado regulado. Es decir, cómo –si es que corresponde– aplicar la defensa de la competencia en un mercado donde hay, en mayor o menor medida, una intervención previa del legislador o regulador.

Voy a hablar del caso europeo, no porque sus soluciones y criterios sean directamente trasladables al derecho uruguayo, de hecho la Unión Europea tiene reglas y principios que no lo son, pero sí hay una familiaridad en la tradición jurídica.

La tesis tradicional en Europa es la que la regulación es una ley especial, rigiendo entonces el principio de la *lex specialis*. Esto es, cuando la regulación trata un tema, la defensa de la competencia no lo hace; se entiende así a la defensa de la competencia como una regulación subsidiaria, que aplica solamente cuando no lo hace la regulación. Dicho criterio, sin embargo, ha dado paso en los últimos años a lo que podemos llamar “la doctrina del margen de maniobra”. Se trata de una doctrina jurisprudencial, creada por los tribunales comunitarios y con buen respaldo de la doctrina administrativa.

Lo que dice esta doctrina es que debe introducirse defensa de la competencia en todas las actividades en las que la regulación no resulta incompatible con la defensa de la competencia, haya o no regulación.

Desde ya, puede haber regulación incompatible con la defensa de la competencia. Por ejemplo, si una regulación fija una tarifa, luego no corresponde analizar la situación (la uniformidad en los precios) bajo las reglas de defensa de la competencia. En esos casos hay directamente una obligación que cumplir, por lo que no es exigible una conducta alternativa a la establecida en la regulación. De hecho, tampoco es admisible una conducta distinta.

Sin embargo, el caso más frecuente es que ambas normativas coexistan, sin incompatibilidad. Quisiera ilustrar esa hipótesis con un ejemplo jurisprudencial de la Unión Europea, vinculado a Deutsche Telekom, resuelto por la Comisión Europea y confirmada su resolución por la justicia de la Unión Europea.

Deutsche Telekom, en un proceso de liberalización de los servicios de telecomunicaciones, operaba en dos segmentos, minorista y mayorista, vendiendo servicios de internet a consumidores, pero también comercializando el acceso de empresas minoristas (revendedoras) a la red de internet.

3 - Sentencia TCA N° 411 del 30 de setiembre de 2014.



Ejemplo de aplicación de doctrina del margen de maniobra, caso Deutsche Telekom (2010)

No me voy a detener mucho en la cuestión de fondo de defensa de la competencia, que refiere a una práctica conocida como de “compresión de márgenes” o “margin squeeze”. En pocas palabras, lo que decía el denunciante –competidor de la denunciada en el mercado minorista- era que el estrecho margen entre el precio mayorista (al cual adquiría el acceso a la red de Internet) y el bajo precio minorista fijado por Deutsche Telekom, no lo era posible competir con dicha empresa.

Se daba la particularidad de que ambos precios estaban regulados: el precio mayorista, era ya un precio aprobado por la autoridad regulatoria alemana; el precio minorista, por su parte, tenía un price cap, había un máximo autorizado, por lo cual la defensa de Deutsche Telekom fue “no me pueden sancionar por defensa de la competencia cuando hay un regulador, que regula los precios, y yo he cumplido con ambas regulaciones”. Sin embargo, la Comisión Europea, en criterio después confirmado por la Justicia, sanciona a Deutsche Telekom. Si bien reconoce que la empresa denunciada cumple con la regulación, señala que dicho cumplimiento no es suficiente, pues había un “margen de maniobra” para cumplir con la defensa de la competencia. Es decir, le era exigible a Deutsche Telekom una conducta alternativa, más pro-competitiva. Tenía “margen de maniobra” para ello.

¿Cuál era ese margen de maniobra? Llamativamente, ese margen de maniobra era cobrar precios minoristas más altos, con todo lo que eso puede implicar en defensa de la competencia.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia dictada el 14 de octubre de 2010 entendió que:

“[E]l mero hecho de que se hubiese incitado a la recurrente, [Deutsche Telekom], mediante las intervenciones de una autoridad reguladora nacional... a seguir aplicando sus prácticas tarifarias... no puede, como tal, eliminar en absoluto su responsabilidad con arreglo al artículo 82 CE... Dado que, a pesar de tales intervenciones, la recurrente disponía de margen de maniobra para modificar sus precios... la compresión de márgenes en cuestión le resulta imputable.”

La doctrina por supuesto ha debatido acerca de esta sentencia, pero lo cierto es que dicha línea de análisis fue luego confirmada en otros casos. Hay otro ejemplo más reciente y que confirma esta línea jurisprudencial y la endurece. El caso se vincula a una práctica comercial desarrollada por la empresa telefónica polaca (Telekomunikacja Polska), la cual recibe una sanción de 8,5 millones de euros, establecida por el órgano regulador de telecomunicaciones polaco, por violación a la regulación sectorial.

El caso presenta la particularidad que la telefónica luego es denunciada ante la Comisión Europea por violación a la defensa de la competencia, pero por la misma conducta ya sancionada por el regulador polaco, por motivos regulatorios. La defensa jurídica de la empresa se basó, por supuesto, en el principio del non bis in idem, que impide aplicar una sanción dos veces por una misma conducta. Pero la Comisión rechazó dicha defensa. Entendió que aun tratándose de la misma conducta y de la misma prohibición, correspondía aplicar la sanción. Interpretó que el bien jurídico tutelado por la regulación del sector, aun cuando era una regulación pro competitiva, era distinto al bien jurídico tutelado en la defensa de la competencia. Así, terminó imponiendo una sanción sustancialmente más alta a la del regulador (la sanción de la Comisión fue de 127 millones de euros).

Desde ya, estas situaciones también han dado lugar a interpretaciones de tipo políticas, en el sentido de que una acción tibia de un regulador no puede bloquear el accionar del órgano comunitario con competencia en defensa de la competencia. Entonces, no quiero con ello y en esta oportunidad trasladar todas las soluciones al derecho uruguayo, pues la complejidad del tema excede el alcance del análisis que nos hemos propuesto, pero sí mostrar con estos ejemplos la compatibilidad que la teoría y la jurisprudencia han encontrado entre ambos institutos, regulación y defensa de la competencia.

Por último, solamente comentar algunas ideas acerca de la segunda pregunta: ¿Cuál es la trascendencia del bien jurídico tutelado? Bien jurídico que en el caso de la ley uruguaya es el bienestar del consumidor.

En primer lugar, las controversias por defensa de la competencia deben relacionarse necesariamente con un perjuicio (actual o potencial) al consumidor. No es un instrumento para desprestigiar. Corresponde utilizarlo cuando verdaderamente hay un interés del consumidor involucrado en el conflicto.

Por el mismo motivo, las cuestiones por defensa de la competencia exceden el interés o los intereses de los actores. Cuando hablamos de un conflicto por defensa de la competencia hay entonces un interés mayor, el interés de todos los usuarios y consumidores de esos servicios.

En tercer lugar, la ley de defensa de la competencia es, lo dice su artículo primero, una ley de orden público. Eso significa que no se puede pactar en contrario, lo cual restringe el ámbito libertad de los operadores para lograr acuerdos. Restringe también el espacio de las autoridades de competencia a la hora de buscar soluciones amigables entre los operadores. Las autoridades tienen que buscar soluciones siempre acordes a la ley de defensa de la competencia.

Y por último, y por estos mismos motivos -porque se trata de una ley de defensa de la

competencia de orden público, con un interés del consumidor que es el objeto o bien jurídico tutelado- se requiere del órgano de aplicación un ejercicio proactivo de la defensa de la competencia.

_____●

**LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y LA EFECTIVIDAD DE
LOS DERECHOS EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES.
¿BIENESTAR DE LOS ACTUALES Y FUTUROS CONSUMIDORES
Y USUARIOS?**

Dra. Luján Varela

Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación - URSEC

Introducción.

En esta breve presentación, se busca recorrer miradas no ortodoxas que han tratado de centrar su discurso desde los derechos e integridad de las personas, en contraposición al modelo clásico de desarrollo basado fundamentalmente en el mero crecimiento económico. Todo ello enmarcado en la lucha acérrima hacia la corriente neoliberal que olvida el factor humano y que pondera el materialismo, la liberalización y el no entorpecimiento del avance exclusivamente económico.

Marco Normativo.

Ley de Defensa de la libre competencia en el comercio N 18.159 de 20 de julio de 2007.

A efectos de introducirnos en la temática de la presentación, se transcriben a continuación los dos primeros artículos de la ley de defensa de la competencia vigente en nuestro país, resaltándose las palabras claves a considerar:

Art. 1 (Objeto).- La presente ley es de orden público y **tiene por objeto fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios**, a través de la promoción y defensa de la competencia, el estímulo a la eficiencia económica y la libertad e igualdad de condiciones de acceso de empresas y productos a los mercados.

Art. 2 (Principio general).- Todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia, excepto las **limitaciones establecidas por ley, por razones de interés general**.

Constituyen antecedentes normativos de la mencionada ley, los arts. 13 a 15 de la Ley de Urgencia N 17.243 de 29/06/00; arts. 157 y 158 de la Ley de Presupuesto N 17.296 de 21/02/01 y Decreto N 86/001 de 28/02/01.

Como podrá advertirse, el objetivo fundamental de la ley es **fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios**. Nótese que habla de actuales y futuros consumidores en el entendido de que aquellos que hoy no pueden serlo, lo sean en un futuro, es decir, todos los derechos para todos. Se puede enmarcar además en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer a las generaciones futuras. En efecto, los **enfoques medioambientales**, criticaron el enfoque utilitarista del entorno natural y su asimilación al capital; la dimensión individualista por sobre lo colectivo en cuanto al entorno natural, el problema de la “tragedia de los comunes” en tanto los recursos naturales al no ser de propiedad privada no tendrían valor de mercado derivando en la falta de conservación; el no tener en cuenta la depreciación que se originan con la degradación medioambiental; la constante desigualdad dentro de las sociedades y la marcada imposición de la agenda medioambiental del norte sobre el Sur.

Por otra parte, tal como se preceptúa en el artículo 2, las **razones de interés general** constituyen un pilar fundamental sobre el que se construye un sistema democrático, dado que debe entenderse por tal la satisfacción de necesidades colectivas en forma continua, en la idónea administración de los recursos públicos y en la efectividad de los demás derechos reconocidos explícita o implícitamente por la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por la República.

¿Qué derechos se protegen en materia de telecomunicaciones?

El acceso a los servicios de las telecomunicaciones es un derecho humano, encontrándose sus múltiples dimensiones en numerosos instrumentos internacionales a saber: Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención sobre los derechos del niño, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre; Protocolo adicional de la convención americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales; Convención interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia; Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores; Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad; Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia; Declaración de principios sobre libertad de expresión; Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En los diferentes instrumentos mencionados, adoptados tanto a nivel universal como en el ámbito interamericano, se plasman expresamente los siguientes derechos:

- Recibir y difundir información.
- Desarrollo y difusión de la cultura.
- Asegurar el acceso a la información a través de las nuevas tecnologías.
- Derecho a las comunicaciones.
- Libertad de expresión.
- Protección de niños y adolescentes en relación al contenido; prohibición de contenidos que fomenten el odio y la discriminación.
- Acceso de grupos minoritarios (indígenas).
- Accesibilidad a Telecomunicaciones/TICS para personas con problemas de discapacidad; adultos mayores, mujeres, niños.
- Privacidad, protección de datos, seguridad.

Todos los derechos mencionados, así como los que implícitamente se desprendan de los diferentes instrumentos, deben necesariamente considerarse a la hora de aplicar el marco normativo en cada caso concreto, a efectos de lograr la efectividad de los mismos.

La competencia no es un fin en sí misma.

El entonces viceministro Mario Bergara, en un seminario desarrollado en el año 2007, poco antes de la aprobación de la ley 18.159 ya referenciada, planteó la necesidad de dotar de mayor competencia a los mercados, “pero no competencia como un fin en sí misma, sino como un medio para asegurar mejores condiciones para los consumidores, y además se complementa con la necesaria apertura de nuestros productos al mundo generando mejores condiciones de competitividad, más para mercados como los

nuestros históricamente concentrados, muchas veces por las escasas dimensiones de nuestra economía”.

<http://www.lr21.com.uy/economia/277775-a-competir-en-serio-nuevo-marco-regulatorio-busca-modificar-la-vieja-incultura-empresarial>

De estas afirmaciones, se puede desprender que en definitiva, la normativa de defensa de la competencia en nuestro país, fue pensada como una **herramienta**, una más, para corregir allí en donde el privado no puede hacerlo, puesto que el fin último es el bienestar de todos los habitantes.

La discusión de fondo en el ámbito parlamentario y académico.

Cuando se aborda una temática, es importante ir hacia atrás y examinar en qué contexto se tomó determinada decisión. Es lo que se ha denominado la “especificidad histórica” lo que implica abordar la importancia de la construcción histórica, sus consecuencias y las necesarias particularidades del pasado. Se busca así concientizar sobre la imposibilidad de “borrar de un plumazo” cuestiones que tienen que ver con la historia viviente de diversos fenómenos cuando se pretende generalizar situaciones que en realidad tienen connotaciones diferentes. Es así que mucho se ha pecado al querer generalizar en economía, sin tener en cuenta las particularidades de cada sociedad que le otorgan identidad. Constituye un error interpretar que las generalizaciones basadas en factores en común son más importantes que las particularidades de cada ámbito. Constituye por lo tanto un error que la economía así como otras ramas, se vuelvan ahistóricas. Por otra parte, es un falso mito la idea de que la economía debe tratarse por separado, y lejos de lo político, cuando en realidad todo tiene bases políticas.

De las discusiones a nivel parlamentario en torno a la aprobación de la ley de defensa de la competencia, se pueden relevar algunas expresiones de donde se desprenden las diferentes posturas sobre el fondo del asunto:

El entonces Senador **Abreu**, del Partido Nacional, expresó: “siempre he dicho que **el monopolio es a la economía lo que la dictadura a la política, esto es, una restricción a la libertad**”. Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, 21/03/07.

Por otra parte el entonces Senador **Breccia**, del Frente Amplio, expresó “Cuando hablaba de diferencias filosóficas, me refería a las posiciones que creo son conocidas, en el sentido de que nosotros, como filosofía de gobierno, **pretendemos que el Estado tenga un control eficiente sobre una cantidad de actividades, mientras que la oposición en general entiende pertinente que el Estado intervenga lo menos posible y que sea el mercado el que las regule**. El tiempo dirá cuál es la verdad o la razón de cada una de estas posiciones”. Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, 16/05/07.

En dichas intervenciones quedan reflejadas las posturas distantes en torno al rol del Estado en cuanto a su intervención, sin perjuicio de no compartir la comparación de un monopolio con una dictadura por entender que son incomparables.

A nivel doctrinario, **Rodrigo Ferrés Rubio**, abogado egresado de la Universidad Católica del Uruguay, propone que la regulación no debe ser “cerrada” en Uruguay, entendiendo por tal aquella “contraria a la competencia, enmarcada en el ejercicio de poderes jurídicos estatales sobre la actividad y bajo una perspectiva intervencionista, estatista, contraria a la iniciativa privada”. *Fundamentos de la Regulación Económica-Estudios de Derecho Administrativo n.5 (2012) p.73-128.*

Otras voces...

Pedro Narbondo, gran docente e investigador de nuestro país, quien fuera Director del Instituto de Ciencias Políticas y respecto de quien se realizan estas Jornadas en su homenaje, definía al **Estado Neoliberal** como "...un Estado en el que su **lógica** de acción dominante tiene por objetivo central y ordenador contribuir a **construir y garantizar un orden político, económico, social y jurídico que permita garantizar y fomentar** -tanto en el sector privado como en el público- la mayor ampliación posible de bienes y servicios mercantilizados, incluyendo la plena mercantilización de la fuerza de trabajo para aumentar las posibilidades del capital privado, de alcanzar las mayores ganancias posibles en la libre competencia mercantil." (Narbondo, 2011 a).

"En la política económica, el eje conductor fue la búsqueda de equilibrios macroeconómicos, con políticas ortodoxas de reducción y ajuste del gasto público, acompañadas de una fuerte apertura de la economía, y procesos de desregulación y liberalización del mercado interno".

Narbondo propone un Estado neodesarrollista, que vaya más allá del estado neoliberal con políticas focalizadas en los más pobres. Tal propuesta implicaría los mismos beneficios para todas las clases sin distinción alguna, universalista, haciendo el Estado lo que el capital privado no haría, -quien no reinvierte en proporción a las ganancias-, redistribuyendo de este modo la riqueza con criterios de mayor justicia.

Ello requiere de mayores recursos, es más caro, por ello, debe apostarse al desarrollo del valor agregado en la producción, pero sin duda alguna, el desafío de generar lo propio genera mayor autoconfianza. Las decisiones que soberanamente se adopten en una sociedad, como en el plebiscito de 1992 que hubo en nuestro país, condicionan el futuro.

Economistas, juristas, sociólogos.

En un mundo ideal, ¿quién podría oponerse a que todos disfruten por igual genuinamente de todos los derechos?

Anthony Atkinson, economista de la Universidad de Oxford, compartió durante su vida igual preocupación en relación a la desigualdad y su incesante crecimiento Desigualdad ¿qué podemos hacer? (Harvard University Press, 2015): Atkinson argumentaba que la **distribución debía estar en el corazón de la investigación económica**. Entre otras cosas, porque a las familias y a los individuos sí les importa "las fuerzas de mercado, indudablemente potentes, dejan mucho espacio para otras determinantes y operan en un contexto social que puede influenciar el resultado de la distribución de ingresos".

Para un economista tradicional, los argumentos de Atkinson obedecen a que él es simplemente contrario al libre mercado. **Un mercado libre, dice la academia, es el resultado de la operación de los actores sin intervención de nadie, sin objetivos fijados por ninguna autoridad**. Atkinson habría rechazado esa crítica vivamente, sosteniendo que sí es partidario del libre mercado; el punto es que solo la regulación lo puede hacer posible. Manifestaba así: "Tenemos que entender que el mercado solo funciona gracias a que le ponemos reglas"..."A diferencia de los objetivos de Sherman, las leyes de defensa de la competencia ya no operan para impedir que haya individuos

que acumulen excesivas cantidades de riqueza. Ahora tenemos el acuerdo Tratado Transatlántico para el Comercio y la Inversión entre Europa y EE.UU. (TTIP), que es un impulso al poder corporativo de las grandes multinacionales”, señala Atkinson. **“La política de la competencia debe incluir fomentar la igualdad”**.

<http://www.lavanguardia.com/vida/20160229/4098069657/capitalismo-desigualdad-economica.html>

Luigi Ferrajoli, jurista, filósofo, académico italiano, Prof. Honoris causa de la Udelar, también refiere a la diferencia entre los derechos económicos y los derechos que requieren “actuarse”: “Estamos en una situación de falta de gobierno económico. Que produce una inversión de las relaciones tradicionales entre política y economía. **En ausencia de una esfera pública supra nacional los poderes que dictan reglas son sobretudo los poderes económicos y financieros, los poderes del mercado.** En el sentido que no tenemos, este es el aspecto más vistoso de la crisis, un gobierno democrático de la economía, un gobierno político de la economía, **tenemos un gobierno económico de la política”**.

Thomas Piketty, economista francés, califica de **capitalismo hiperpatrimonial** en su célebre libro: El capital en el siglo XXI. Advierte que las dimensiones actuales de polarización de la riqueza “eran características del antiguo régimen en Francia (antes de la revolución) y la Inglaterra del siglo XVIII y, de hecho, son una condición necesaria para las sociedades basadas en la riqueza heredada que salen en las novelas de Jane Austen y Honoré de Balzac”.

Zigmunt Bauman, sociólogo polaco: “La política ya no tiene poder” **El crecimiento económico no es un buen medidor del desarrollo económico.** No tiene en cuenta cómo se distribuye el dinero. Hace unas décadas, en Europa hablábamos de un 10 por ciento rico, un 10 por ciento pobre y unas enormes clases medias. Ya no es así. Ahora es el 1 por ciento, **85 personas acumulan tanta riqueza como el 50 por ciento de la población mundial.”**

20/03/14 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13688729>

Kenneth Galbraith, el economista británico sostuvo que a partir de los ´80 el poder se concentró en manos de actores que promueven la acumulación del capital, como las empresas y multinacionales, y creía firmemente que la reducción de la desigualdad solo sería exitosa “si se llevan a cabo medidas que contrabilancen el poder” y lo dirijan hacia organizaciones de consumidores y sindicatos.

<http://ciperchile.cl/2017/01/03/sin-alterar-las-relaciones-de-poder-no-habra-solucion-para-la-desigualdad/>

Ha Joon Chang, economista de la Universidad de Cambridge. En su libro “23 cosas que no te contaron del capitalismo” (Penguin Books, 2010), ataca ese punto: **“Desde los ´80 les hemos dado a los ricos un pedazo cada vez más grande de nuestra torta en la creencia de que ellos crearían más riqueza, haciendo la torta más grande en el largo plazo. Los ricos tomaron el pedazo más grande, pero han reducido el ritmo en que la torta crece”**. Citando al Banco Mundial, Chang afirma, igual que Atkinson, que la mala distribución ha afectado la producción total de riqueza: “Mientras en la década de los ´60 y ´70 la economía del mundo creció a un ritmo de 3%, desde la década del ´80 y hasta 2010 la economía ha crecido a 1,4% al año”.

Algunas consideraciones.

- En cada decisión a tomar, debemos hacer un análisis del contexto nacional, regional e internacional.
- Narbondo hablaba de “Ciencia Política del Sur” y de que no existe ciencia política neutral, lo que no significa falta de objetividad, se necesita entender que existe una conciencia latinoamericana por ser distinta a la norteamericana o europea (de allí que los modelos importados no siempre sirven).

Algunas interrogantes...

Protegemos derechos:

- ¿si asumimos cualquier costo?
- ¿si firmamos tratados de libre comercio que incluyan cláusulas de prácticas anticompetitivas en donde únicamente se sancione al “proveedor mayor”? ¿o en los que no se tengan en cuenta la dimensión económica mundial de las multinacionales que actúan en el país?
- ¿si consideramos que la defensa de la competencia es el fin más importante, único y primordial?
- ¿si se propugna que el Estado no intervenga para dar un paso al costado, en defensa de la tan reclamada libertad en el mercado?
- ¿si renunciamos al desarrollo local, la soberanía nacional y la distribución de la riqueza?

Conclusiones.

- La mirada nunca debe ser parcializada y fuera del contexto país.
- La competencia no es un fin en sí mismo, sino una herramienta, un instrumento más de política económica.
- El fin es la sociedad en su conjunto, y en una concepción neodesarrollista y universalista, debería aspirarse al logro de todos los derechos para todos.
- No debe conculcarse en ningún escenario la defensa de la soberanía, el desarrollo nacional y la distribución de la riqueza.
- Sólo así, se podrá cumplir con el objetivo establecido por la ley “bienestar de los actuales y futuros consumidores”.

EL ESTADO COMO POLICY MAKER, REGULADOR Y PRESTADOR EN TELECOMUNICACIONES

Ec. Leandro Zipitría

Facultad de Ciencias Sociales - UDELAR

Buenas tardes para todos, autoridades, funcionarios y público en general. Quiero agradecer la invitación para poder participar en el panel y presentar algunas reflexiones sobre los roles del Estado en la actividad económica. Antes que nada, quiero destacar la pluralidad de visiones que prevé el evento. Es muy importante tratar de tener las distintas voces para poder determinar cuál es el camino estos temas.

Voy a hablar de los tres roles que tiene el Estado en este y en otros sectores: productor, regulador y diseñador de políticas públicas. Creo que el Estado ha trabajado mucho en este sector en lo que refiere al primer y al tercer rol, con un prestador importante en el mercado. Este prestador es relativamente joven, así como lo es el diseño de políticas públicas sobre las cuales se ha trabajado mucho en los últimos años. Entiendo que este proceso es como armar una mesa con tres patas; el problema es que a veces las patas tienen distinto largo. En los últimos años el principal debe del Estado se vincula principalmente al ámbito regulatorio.

Voy a ilustrar esta omisión refiriéndome a dos casos concretos. La regulación involucra en este mercado dos grandes ámbitos. Por un lado, lo que tiene que ver con la regulación específica del acceso de determinada infraestructura, asociada a monopolios naturales. Por otro lado, existe también un rol del órgano regulador -URSEC- en lo que hace a la materia defensa de la competencia, es decir, a velar porque no haya abuso de posición dominante de alguno de los actores en el mercado. Este es un mercado muy sensible en la medida en que involucra plataformas esenciales para la comunicación de los individuos y es un insumo relevante para empresas en distintos mercados. Me quiero referir ahora a dos casos en los a mi entender la regulación tiene un rol claro, más allá de lo que pueda pasar con las empresas o lo que tenga que ver con el diseño de las políticas públicas.

Uno refiere a la portabilidad de números en la telefonía celular. La portabilidad de números en este mercado permite a los usuarios retener el número que poseen independientemente de la compañía que presta el servicio. Este es un típico rol que tiene que cumplir el regulador de las empresas. Por su propia voluntad ninguna empresa va a permitir que los usuarios puedan cambiar de números, es más lo que quiere es tratar de tenerlo de rehén. Este es un elemento en el cual se puede avanzar y es un deber que se tiene desde hace varios años. Quizá llama la atención que las autoridades de la URSEC entiendan que este tema no beneficia a los consumidores, porque se observa poco movimiento de los consumidores.¹ Ello no debería extrañar, en la medida en que las empresas deben mejorar servicios y bajar precios para retener a los clientes. Por tanto, el indicador a seguir no debería ser el número de clientes que se mueve entre empresas, sino el precio que pagan y los servicios que obtienen.

Lo segundo tiene que ver con el rol de defensa de la competencia.² Creo que el tema de la colusión y del rol que tiene la URSEC en defensa de la competencia es un rol que hay que ejercerlo, que no se puede delegar en otros órganos porque está establecido específicamente en la norma defensa de la competencia y es un rol sobre el que hay que avanzar. En los últimos tiempos, la URSEC ha evitado sistemáticamente actuar en temas de defensa de la competencia, cuando es uno de sus cometidos esenciales. Desconozco si esta omisión se debe al desinterés de sus Directores, a su desconocimiento de la temática, o a factores políticos. En cualquier caso, no hay peor

1 - Fuente: Búsqueda N 1928 del 27 de julio de 2017.

2 - Corresponde aclarar que el ponente ha trabajado para DirecTV y la CUTA en temas de defensa de la competencia, en particular por acuerdos entre las empresas de televisión abierta de Montevideo.

institucionalidad que la que no se aplica.

En estos temas es importante entender que la URSEC tiene que tener una política clara y una posición respecto a cómo se actúa en el mercado. Estas decisiones podrán gustar o no, pero ello será tema de discusión para las Segundas o Terceras Jornadas de Telecomunicaciones. Pero lo importante es tener una opinión y saber que hay organismos que se están encargando de velar por los temas de competencia en los mercados. La estrategia de no tomar posición en temas de competencia es la peor que puede seguir un órgano regulador.

En relación con la regulación, existen también ámbitos positivos de actuación del regulador, visto desde el punto de vista de las empresas. Un caso refiere al de la plataforma de telefonía básica. Como se sabe, la empresa estatal ANTEL hizo una inversión importante en infraestructura de fibra óptica. Sin embargo, en muchos hogares sigue manteniendo el cable de cobre, lo que implica que ANTEL está haciendo un doble gasto en el mantenimiento de infraestructura: mantiene la infraestructura del cable de cobre y además el de fibra óptica, cuando todos los teléfonos se pueden conectar por fibra óptica. Por tanto, la empresa está gastando dos veces en el mantenimiento de una plataforma obsoleta, incrementando sus costos.

En este caso, existe un rol para que el regulador establezca que todos los usuarios que tengan fibra óptica tengan que pasar el servicio de telefonía básica a fibra óptica. Ello no lo puede hacer la propia empresa sin tener un costo de reputación importante, y que debe ser definido a nivel del regulador que debe establecer cuál es la plataforma que deben utilizar los consumidores.

Lo importante es entender que la regulación lo que está mirando es al mercado, es tratar de entender qué mercado queremos. Sin embargo, en estos mercados tan sensibles se mezcla a veces el mercado que queremos con las empresas que queremos. Las empresas están subordinadas al tipo de mercado perseguido, tienen que ser funcionales al mercado que se está planteando, el que se quiere desarrollar e impulsar. Si se quiere tecnología 5G, hay que tener prevista una licitación de este espectro de onda y ver cómo se asignan y cuál es su interrelación con los restantes mercados de telefonía.

Esto es un rol típico del regulador y tiene que ver con el mercado que se proyecta. Además, los mercados de las telecomunicaciones son mercados que tienen características muy particulares, donde la innovación es constante. Por tanto, debe haber decisiones regulatorias rápidas, dado que si se tardan varios años en decidir pueden dejar obsoleto el propio objeto regulatorio. Ello requiere una planificación regulatoria pro activa para tratar de entender cuál es el mercado.

Pensar cuál es un mercado no significa imponérselo a los agentes. Existen mecanismos de consulta que permiten obtener insumos importantes en la agenda regulatoria. Asimismo, el rol de diseño de políticas establece cuáles son las prioridades que se quiere para el mercado, que deben ser ejecutadas. Entonces el rol regulatorio es ineludible. En este caso lo que hay que hacer es retomar un rol regulatorio que ha sido abandonado por la URSEC, para pensar cuál es el mercado de telecomunicaciones del futuro, no cuáles son las empresas que queremos. Las empresas se irán acomodando y es el Estado el que tiene que ir dirigiéndolas, inclusive a las empresas públicas.

ANTEL tiene 42 años en el mercado. Ha llegado la hora de terminar con el tutelaje. Es hora de pensar en esta como una empresa madura que tiene la posibilidad de competir en estos y en muchos mercados, ya que posee todas las herramientas para

hacerlo. Tomar las decisiones regulatorias o de política económica sobre la base a tratarlo como si todavía estuviera bajo tutela, como si fuera alguien especial no le hace bien a la empresa. Hay que empezar a pensar un mercado en el cual tengamos claro qué tipo mercado queremos y le demos señales a las empresas para que caminen en la dirección regulatoria que queremos.

La tarea regulatoria también debe trabajar para que las tarifas de las empresas reflejen sus costos y la dinámica del propio mercado. Las tarifas no pueden ser utilizadas con otros fines coyunturales, como reducir la inflación o el déficit fiscal. Para ello también se requiere un regulador técnico fuerte que conozca el mercado y a las empresas. En ese caso el regulador se transforman en un aliado de las empresas y los consumidores. No es cierto que exista una dicotomía entre empresas y reguladores; existe una separación, hay objetivos distintos porque cada uno tiene sus roles. El Estado en este mercado tiene tres roles distintos y es importante que cumpla cabalmente cada uno de esos ellos.

Un último elemento a destacar tiene que ver con los precios que los consumidores pagan por los servicios. En Uruguay, donde operan empresas públicas en múltiples mercados, no existe una cultura de eficiencia que empuje a la baja los precios de los productos que brindan las empresas. Existe una cierta cultura de que los consumidores deben pagar los precios que las empresas fijen, porque en última instancia estas cumplen funciones superiores a las privadas. Por tanto, estas funciones valen los sobre precios que se puedan estar pagando.

Hay que terminar con esta cultura, y el rol del regulador es relevante. No se puede pensar las políticas para la mitad más rica de la población, sino para la más pobre. La competencia y la regulación tienen que funcionar no sólo para que se introduzcan nuevos productos y servicios, sino también para que los precios sean los más bajos posibles. Este es otro de los debe en los que la regulación se encuentra.

Estos insumos reflejan la realidad regulatoria del mercado de las telecomunicaciones en los últimos años. Una realidad en la que el regulador ha abandonado gran parte de las tareas que comenzó cumpliendo de forma muy importante. La introducción de competencia en la telefonía celular, la universalización de la tarifa de telefonía fija, la interconexión de las infraestructuras. Todas estas políticas sirvieron para impulsar los mercados. Hoy existe un rol importante del Estado como proveedor de servicios y como diseñador de políticas. Queda retomar el rol regulador que ha abandonado.

¿POR QUÉ ES NECESARIO EL ROL DEL ESTADO EN LAS TELECOMUNICACIONES?

Sr. Claudio Veiga

Asociación de la Prensa del Uruguay - APU

Muchas gracias. Gracias a todos por estar acá. Gracias por la invitación. Para la Asociación de la Prensa Uruguaya es un verdadero honor poder participar de este simposio.

Como ustedes saben, la Asociación de la Prensa Uruguaya es la organización sindical que nuclea a todos los trabajadores de los medios de comunicación. Y a eso me voy a referir, a los medios de comunicación y cuál es el rol del Estado, de esta política de telecomunicaciones, fundamentalmente para nosotros, de nuestro punto de vista, en lo que tiene que ver a radio y televisión.

Para nosotros el rol del Estado es correcto, necesario, básico y elemental que el estado controle a los medios de comunicación, sobre todo a los medios audiovisuales y radiales, sumamente importante, porque esto también permite una mayor democratización, permite mayores voces, en el ámbito de nuestro país, de nuestra sociedad democrática. Yo quiero separar Estado de Gobierno.

Porque el Estado es la asociación, o mejor dicho el núcleo de asociaciones que involuntariamente terminan regulando la vida del país, mientras que el Gobierno son las autoridades que rigen en la vida de un país y que ordenan y mandan. Obviamente que el gobierno tiene injerencia en lo que es el Estado. Y en los medios de comunicación particularmente es muy importante que el estado regule porque las ondas son del Estado. Las ondas que nosotros tenemos hoy, tanto en radio como en televisión, pertenecen al estado. Entonces es importante que estén reguladas, que estén controladas. Hay que velar porque esas ondas cumplan, que esos medios cumplan con lo que son los planes estratégicos de política del gobierno, que cumplan con lo que tiene que ver a las normas laborales vigentes, y para eso hay un seguimiento, hay un órgano, en este caso la URSEC es la que se encarga de regular que los medios cumplan con lo requerido, no con la parte laboral, sí con lo que tiene que ver con las ondas.

Para nosotros es muy importante. Es importante que se regule de todo punto de vista. También es importante en un país como el nuestro, donde en materia económica es su país chico, donde hay demasiados medios de comunicación, se controle de mayor manera.

¿Por qué decimos esto? Todavía el Estado sigue otorgando frecuencias de radio o canales digitales, todavía el espectro radioeléctrico de nuestro país está habilitado para seguir entregando frecuencias, y para nosotros, desde la Asociación de la Prensa, a veces lo vemos un tanto inviable. No porque no se abran más medios, porque para nosotros es fundamental que en una sociedad democrática se sigan ampliando las voces. El tema es cómo se sustentan los medios. Y ahí el Estado, el Gobierno, a través de los órganos que tienen que controlar, deben ser estrictos, para velar por los derechos de los trabajadores, para que cada medio que se abre en este país, o cada medio que está funcionando, tenga derechos regulados, se controle, se paguen salarios dignos.

Pero es muy difícil en un país... voy a poner un ejemplo de lo que pasa en un departamento como es Flores, departamento de 25.000 habitantes, hay 10 medios de comunicación. Es 1 medio cada 2.500 habitantes. Es muy difícil poder hacerlos sustentables. Y por más que el Estado quiera controlar, por más que el Estado quiera velar por los derechos, es muy complicado porque las empresas en este país, del punto de vista económico, no tienen la posibilidad de pautar en todos los medios que existen. Hoy Uruguay tiene más de mil medios de comunicación. Es imposible que podamos pensar en que se pueda abarcar a todos los medios para mantenerlos. Entonces el Estado tiene que velar

para que eso medios que cumplen la normativa, bueno, tratar de protegerlos. Si se va a seguir ampliando la red, el espectro radioeléctrico, si se van a seguir otorgando frecuencia, como pasó el pasado 13 de marzo, donde se volvió a otorgar una nueva frecuencia en la ciudad de Tacuarembó que es Radio La Candela, que por Resolución de la Presidencia la República se abrió una nueva radio comunitaria, que no es una nueva voz que surge en el departamento de Tacuarembó, también habría que buscarle la vuelta para que el Estado y el Gobierno en conjunto buscaran la fórmula de poder de alguna manera permitir que las empresas que apoyan a los medios de comunicación en una sociedad democrática tengan algún cierto beneficio más importante que el que puedan tener ahora, no sé, la evasión de impuestos de alguna manera, que no tengan que pagar impuestos y que puedan tener una retribución por mantener medios abiertos. Eso lo que nosotros queremos desde el punto de vista de APU.

El tema de la política comunicación, no es claro todavía en nuestro país y sobre todo en el Estado de derecho que vivimos, teniendo la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que está reglamentada, o está firmada, todavía ha costado poder hacerla cumplir o que se aplique la reglamentación vigente. Todavía se está discutiendo en este país cómo se aplica, y esa ley fue hecha justamente para velar por los intereses de los trabajadores, de los usuarios, de las empresas, pero nos ha costado enormemente. Otro tema que nosotros a veces exigimos del Estado y de los Gobiernos es la intervención en materia de libertad de expresión. Que se controle, porque eso es lo que nos garantiza el rol del Estado en materia de medios de comunicación, la libertad de expresión. Pero hay veces que esa libertad de expresión, por gobiernos de turno, se ha visto cerciorada, se ha visto cuestionada.

Hemos visto que de repente trabajos periodísticos son hasta censurados por el propio Estado o gobierno de turno (y no hablo de este en particular). Quiero separar (insisto, esto viene de mucho tiempo) Gobierno de Estado. Pero a veces confluye, y la libertad de expresión ha sido muchas veces violentada en nuestro país. Es un tema que nosotros, como trabajadores de los medios, nos preocupa y nos preocupa demasiado. ¿Por qué? Porque creemos que el trabajo periodístico, guste o no guste, lo que hace es aportar a una sociedad democrática. ¿Qué puede dar para discusión? Sí, obviamente, abre el debate. A uno le puede o no gustar cuál es el trabajo que hace un periodista, pero lamentablemente a veces se confunden ese tipo de roles y éste termina generando algún tema complicado.

Lo que hablamos de la regulación y del contralor... Hoy tenemos en el Uruguay, lamentablemente, algunos medios que no cumplen con la normativa legal vigente. Que el Estado, en su rol de controlador, ha sancionada, ha multado. Pero nosotros estamos exigiendo que se vaya un poco más allá. ¿Por qué? Porque aquellos medios de telecomunicaciones que no cumplen con lo que es la ley laboral vigente (caso multimedios; hablé de la 1410, 89.7, involucra un diario que es La República, pero sobre todo el tema de las radios que no cumplen en absoluto con la ley vigente), nosotros pedimos, y esta altura creo que exigimos, que sea más dura la intervención del Gobierno en este tipo de medios por incumplimiento que tienen. Nosotros estamos en contra del cierre de los medios.

Pero aquellos medios que no cumplen con la ley, con la obligación que se impone por parte de lo laboral, bueno...Habría que ver de qué forma se les retira la onda, se hace la

revocación del permiso después que se pasa por todos los organismos competentes, y se pondrá a consideración nuevamente. Y si en noventa días esa onda no es codiciada por nadie, se creará una bolsa de trabajo para que, primera condición, si el medio es reabierto, que los trabajadores que estaban sean absorbidos, y si no, una bolsa de trabajo que permita que los trabajadores en alguna medida sean absorbidos por otros medios de comunicación. Es un tema bastante complejo el que vivimos hoy a través de la Asociación de la Prensa.

Nosotros creemos que controlar es un todo, y es de toda la sociedad: Del gobierno, por supuesto, que es el que otorga las frecuencias, del Estado que somos todos. Todas las sociedades civiles que integramos el Estado debemos hasta ser más exigentes a la hora de tomar las decisiones de contralor. Yo tuve la oportunidad de trabajar, o integrar en algún caso, la CHAI, la Comisión Honoraria Asesora Independiente, que dependía del Ministerio de Industria en el año 2013.

Es un cargo honorario que fue creado por el Gobierno de José Mujica y que lo integraban diez organizaciones de las cuales dos renunciaron -una del Ministerio de Educación y Cultura, la otra de la Universidad- que decidieron no participar. ¿Pero cuál era nuestra función? Ante el llamado público por parte del Gobierno, estudiar los proyectos de radiocomunicación o de telecomunicaciones que existían para, sin ser un hecho vinculante, poder establecer en alguna medida si eran viables o no los proyectos para que después el Gobierno tomara la decisión. Nosotros tomamos una determinación reunidos por muchísimos días con todas las organizaciones de cuáles eran los medios que debían ser puestos al aire. No importa cuáles fueron, ninguno pudo ser abierto. Eso es lo cierto.

Eso marca que en materia económica, por más que se presenten proyectos y se quiera ampliar el espectro radioeléctrico, a veces es difícil por el país en el que vivimos. Y uno escucha de repente los medios nuevos que vienen y dicen que están dispuestos a obtener de determinada localidad del Uruguay el 30% de la pauta publicitaria. Imposible. Imposible porque la economía del Uruguay no da para tanto. Y además -algo que decía el economista que es muy cierto- hoy tenemos otro tipo de medios alternativos que compiten con los medios tradicionales.

Hoy tenemos televisión en los teléfonos. Ahora se tramite por teléfono. Hoy tenemos las páginas web, las radios "on line" que están sin regular. Así que hoy todavía tenemos un grave problema en materia de regulación y es todo lo que tiene que ver con "on line". Hoy lo que no se puede ver en canales abiertos, se puede perfectamente a través de internet y uno enterarse de las aberraciones más grandes que pueden existir en materia de delincuencia a través de las páginas web. Hay páginas que están hasta exclusivamente para enseñar cómo matar, como asesinar, como secuestrar, cómo robar. Eso no está regulado absolutamente por nadie y eso es un tema que a nosotros desde la Asociación de la Prensa nos preocupa y mucho, y es un tema en el cual vamos a trabajar y tratar de trabajar en conjunto con las autoridades para ver de qué forma podemos lograr llegar a una regulación para controlar ese tipo de cosas.

Así que bueno, yo quiero agradecerles a todos por la invitación. Espero no haberlos aburrido. Simplemente quería trasladar cuál es la preocupación que tenemos Asociación de la Prensa Uruguaya. Queremos velar por los derechos de los trabajadores y que podamos tener mayores medios, mayores voces, pero también poder lograr, a

través de los órganos de contralor, poder tener un trabajo digno, porque la prensa en este país, en una sociedad democrática, es sumamente importante para que la sociedad como tal pueda seguir avanzando.



TELECOMUNICACIONES Y POLÍTICA INDUSTRIAL

Ec. Daniel Kefeli
Dirección Nacional de Industria

Buenas tardes, agradecer a URSEC por la invitación.

Mi presentación va a estar enfocada más en lo que refiere al aspecto productivo de cómo se ha desarrollado un sector de punta a nivel nacional, en base a la infraestructura que otorgan las telecomunicaciones.

Veán, acá tenemos un esquema clásico de los componentes que integran la economía digital, que básicamente se integra por tres componentes: lo que refiere a infraestructura de la banda ancha que implica todas las redes nacionales e internacionales, el acceso público a las telecomunicaciones; lo que refiere al aspecto productivo, que es principalmente la industria TICs; y después el lado de la demanda, que refiere a los usuarios, donde están los individuos, las empresas y el gobierno.

Básicamente la relevancia de este sector es el impacto económico y social que todos conocemos, que no voy a profundizar en ese aspecto pero entendemos que en el desarrollo de una economía digital en un país implica incremento de la productividad, en el empleo, en el crecimiento económico y en lo que refiere a los aspectos sociales, todo lo que refiere a la educación, salud, etc.

La idea de la presentación es enfocar los dos primeros componentes que están en discusión y que quiero enfocar en la presentación. Básicamente lo que es, cómo han evolucionado las telecomunicaciones en la infraestructura a nivel nacional con la incidencia de las políticas públicas; y desde el aspecto de la industria TIC, también, cómo ha incidido la política pública en el desarrollo de este sector; y como estos dos componentes van de la mano y uno potencia el otro, con el fin de alcanzar esos impactos que les mencionaba más temprano.

En ese sentido hago un breve histórico de cómo han evolucionado los distintos hitos en el desarrollo de las telecomunicaciones a nivel de Uruguay, la selección desde el año 2000 es totalmente arbitraria porque hay antecedentes también que son relevantes (fue sólo por una cuestión de acotar en un período de tiempo) y ahí puntualizo algunos de los hechos relevantes que han significado en el desarrollo de las telecomunicaciones a nivel nacional y que han posicionado a Uruguay en una plataforma interesante para el desarrollo de negocios vinculados a esta infraestructura, que son inversiones importantes que han posicionado a Uruguay a nivel de punta, a nivel regional. Sólo para destacar algunos, principalmente las que se han dado en los últimos años, que son inversiones significativas, como pueden ver. Desde el año 2011 que se viene instalando la fibra óptica en los hogares, que implica que desde ese año hasta que esté finalizado ese proyecto, unos 550.000 de dólares de inversión. Después las conexiones de cables submarinos que implican también más de 70 millones de dólares. Y el último hecho en este sentido es lo que refiere a la instalación del Data Center por una inversión de más de 50 millones de dólares. En paralelo también describir un poco cómo ha sido la evolución de los incentivos de política que ha habido, cómo se ha ido trabajando a nivel de los últimos 15 años en este aspecto para incentivar con esta plataforma de infraestructura que tenemos de telecomunicaciones, un sector que es intensivo en valor agregado y en conocimiento. Ahí sólo destacar que en los cuadros que están arriba de la línea tiempo, se identifican las instituciones públicas que están más vinculadas al sector de software y debajo de la línea de tiempos se identifica las distintas herramientas, principalmente tributarias que se han dado a este sector para apoyar su crecimiento y su desarrollo.

En lo que refiere a las medidas tributarias que se han otorgado desde el 99 que está declarado como un sector de interés nacional, desde 2001 se ha exonerado de IRAE a todo lo que refiere a la producción de software y también de IVA para las exportaciones. Después esa exoneración se redujo únicamente a lo que refiere a la exportación, a partir del año 2007, que es donde el gráfico y que refiere básicamente al costo fiscal de ese tipo de herramienta.

Mencionarles la relevancia que tienen una serie de instituciones a nivel gubernamental, algunas no exclusivas para el sector de software, que son las que están indicadas con un asterisco, pero que han tenido un rol importante en el desarrollo de este sector, llámese incubadoras de empresas como fue INGENIO, que todavía está vigente, que gran parte de las empresas se han desarrollado, se han instalado en esa incubadora; el programa de desarrollo tecnológico; ANII como una agencia que otorga instrumentos de apoyo a este sector (Está estimado en un 27% la participación del sector en las herramientas que ha otorgado ANII, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información.); AGESIC; el pack que refiere a un programa de clusterización de empresas que ha colaborado en la asociatividad entre empresas y en el desarrollo de lineamientos estratégicos. En el perfil de este programa que tenía un rol de coparticipación entre el sector público y privado y también la academia, se ha fortalecido ese perfil de trabajo con la acción del Gabinete productivo, Consejos sectoriales y el Programa de Servicios Globales de Uruguay XXI, donde se busca articular entre los distintos actores involucrados en el sector de software específicamente, sobre los lineamientos estratégicos que tiene que tener, sobre qué acciones hay que trabajar y hacia dónde va el sector a nivel nacional.

También destacar otro factor fundamental en el desarrollo de esta industria que sería la política educativa, que ha sido una base para que tuviera ese crecimiento. Ilustrarles básicamente cómo ha evolucionado el sector en los últimos quince años y que responde también a esta batería de herramientas que les mencioné en las dos diapositivas anteriores, tanto desde esa infraestructura que estábamos mencionando, de esas inversiones que se han hecho año a año, que posibilitaron una plataforma para el desarrollo de la industria, así como las políticas puntuales en el desarrollo de medidas específicas que ha permitido que el sector tuviera un crecimiento sostenido durante todos estos años pero más acentuado desde el 2005 en adelante.

Sólo unas cifras de lo que es hoy el sector: implica más de 700 empresas, llega a emplear a casi 20.000 personas, exporta el 26% de la facturación con destinos en mercados muy competitivos como son Estados Unidos, Argentina y España. El azul clarito es lo que refiere a las exportaciones y el azul oscuro la facturación destinada al mercado interno y se llegan a facturar más de mil millones de dólares por año.

Ahora bien, esto no quiere decir que esté todo resuelto, que en el sector no sea necesario seguir trabajando en este sentido, tanto en el aspecto de infraestructura como en lo que refiere al sector en sí mismo. Hay desafíos a nivel de telecomunicaciones donde las tecnologías hacen que cada vez se haga más uso de datos y eso requiere modificaciones y seguir invirtiendo en todo lo que es la infraestructura. Y también se han planteado o se plantean desafíos a nivel de la industria del software en sí misma donde se identifican falta de avances en eslabones de la cadena con mayor valor agregado. Hoy en día... en el dibujo, los eslabones de abajo son lo que tiene menor

valor agregado y los eslabones de arriba son los que tienen mayor valor agregado. En el de más abajo refiere a aplicaciones de software, luego le siguen servicios de software y por último, el que tiene más incorporación de conocimiento refiere a ingeniería de software. Nuestro sector empresarial hoy en día básicamente está ubicado en los dos eslabones de menor valor agregado, lo cual implica un desafío a nivel de las industrias: cómo lograr un mayor valor agregado y saltar a estos eslabones de mayor contenido de conocimiento. Esos son desafíos que a nivel de política pública e industrial son necesarios también afrontar. Por último, en base a estos desafíos se suman avances tecnológicos que tanto las telecomunicaciones, como las políticas públicas enfocadas al sector que van a tener que encarar, llámese inteligencia artificial, robótica, la aplicación de tecnología de la información en sectores productivos de la economía, Internet of Things, economía colaborativa, varias tecnologías, tendencias que están tomando fuerza y que se vienen, y que el sector de software hoy en día no puede quedarse estancado y seguir en algunos servicios que no aportan tanto valor agregado. Y para eso también rescatar la institucionalidad que se ha venido conformando de esa línea de tiempo que les mencionaba, que implica la coordinación entre públicos entre públicos y privados. Hay espacios donde se dan estos ámbitos de discusión y también se han generado a nivel institucional espacios donde se proyecta, se planifica qué tipo de industria de software se puede proyectar el país y cuáles no, y cuáles hay que priorizar. Bueno, ese es un aspecto fundamental para contemplar en las distintas etapas a futuro.



PANEL JURÍDICO

Resumen de Ponencias 2017

**LA JURISPRUDENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE
LA SCJ EN MATERIA DE CONCENTRACIÓN DE SERVICIOS
DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL Y DE TELEFONÍA Y
TRASMISIÓN DE DATOS**

Dr. Federico Almeida

Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación - URSEC

Concentración en el artículo 56 de la Ley Nro. 19.307

La Jurisprudencia de inconstitucionalidad de la SCJ en materia de concentración de servicios de comunicación audiovisual y de telefonía y transmisión de datos.

- Sentencias SCJ No. 79 de 5/4/2016 – Autos: “Directv de Uruguay Limitada c/ Poder Legislativo...” y No. 240 de 8/8/2016 – autos: “Monte Cablevideo S.A. c/Poder Legislativo...”

Ley 19.307 – Artículo 56.1.- (Incompatibilidades para la prestación de servicios de comunicación audiovisual). Las personas físicas o jurídicas que presten servicios de comunicación audiovisual regulados por la presente ley no podrán, a su vez, prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos. Esta incompatibilidad alcanza a las personas, físicas o jurídicas, integrantes de las personas jurídicas involucradas.

56. 2.- Lo establecido en el inciso precedente es sin perjuicio de los acuerdos de comercialización que se puedan celebrar, ofrecidos en igualdad de condiciones a todos los interesados.

56. 3 – Ninguna persona física o jurídica podrá ser titular, total o parcial, simultáneamente, de una licencia para prestar servicios de televisión para abonados satelital de alcance nacional y de autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión abierta, así como tampoco de otras licencias para prestar servicios de televisión para abonados.

Demanda DirecTV.

El artículo 56.1 establece incompatibilidades ... con el único fin de favorecer a ANTEL: “El art. 56 inc. 1 establece incompatibilidades para la prestación de servicios de comunicación audiovisual y servicios de telecomunicaciones de telefonía de transmisión de datos, con el único fin, indisimulado, de favorecer a Antel.”

Vulnera los principios en materia de telecomunicaciones:

“De este modo, vulnera los principios en materia de telecomunicaciones contenidos También infringe los arts. 7 y 36 de la Constitución. Cuesta creer que no se les permita a los consumidores contratar con una única empresa tanto los servicios de telecomunicaciones como los de comunicación audiovisual en forma conjunta.”

Artículo 36 C.R.- Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes.

Artículo 7 C.R.- Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general.

Violenta el principio de igualdad al asegurarle a Antel que no surjan nuevos competidores en los sectores de telecomunicaciones en los que no alcanza su monopolio legal (telefonía fija):

“Violenta, además, el principio de igualdad al asegurarle a Antel que no surjan nuevos competidores en los sectores de telecomunicaciones en los que no alcanza su monopolio legal (telefonía fija), vulnerando el art. 85 nral. 17 de la Carta al crear un monopolio “por la negativa”, previendo que sólo una empresa, Antel, pueda brindar servicios audiovisuales y de telecomunicaciones.”

“Artículo 85 C.R.- A la Asamblea General compete:

17) Conceder monopolios, requiriéndose para ello dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Para instituirlos en favor del Estado o de los Gobiernos Departamentales, se requerirá la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.”

“El art. 56 inc. 2 es una norma accesoria al inciso 1.”

“El art. 56 inc. 3, referido exclusivamente a Directv, le prohíbe prestar servicios de telecomunicaciones, así como “casi cualquier otro tipo de servicios de comunicación audiovisual (fuera de internet).”

“Con ello, impone, una vez más, limitaciones que no existían al momento en que su representada decidió iniciar su actividad en nuestro país, vulnerando la seguridad jurídica y la libertad de la empresa.”

“Lo único que distingue a su representada de las demás empresas de televisión para abonados es que tiene alcance nacional. Pero Directv compite en cada mercado local y en ningún caso posee un monopolio o un privilegio. Por ende, la distinción que hace la norma carece de respaldo constitucional y vulnera el principio de igualdad consagrado en el art. 8 de la Carta...”

Dictamen Fiscal.

Fiscal de Corte expresó que correspondía declarar la inconstitucionalidad de los artículos 33 lit. f, y 56 inc. 1°.

“Respecto del artículo 56 ejusdem, su inconstitucionalidad no deriva de la vulneración del artículo 85 numeral 17 de la Constitución Nacional, sino de la confrontación con el artículo 36 de la misma. Ello por cuanto la alegada consagración de lo que se denomina “monopolio por la negativa” (queriendo con ello significar que dicha modalidad se origina a consecuencia de las prohibiciones que pesan sobre las empresas privadas audiovisuales, mas no sobre el Ente Público ANTEL), no halla su consagración legal en la LSCA, sino en una determinada intelección que suele ser asignada al articulado de marras.”

“Pues bien, una fundamentación como la expresada impone la necesidad de determinar si, efectivamente, la LSCA ha consagrado un monopolio en favor de la empresa de telefonía estatal y por ende, para su aprobación requiere la mayoría prevista en el antes citado artículo 85 numeral 17 de la Carta, esto es, dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. A su respecto, la respuesta es negativa. La expresión “monopolio por la negativa” (fundamentado no en lo que se le otorgaría al Ente estatal sino a lo que se les restringe o prohíbe hacer a las empresas privadas audiovisuales), carece de relevancia y significado en el derecho constitucional interpretativo, donde la confrontación del texto legal y la Constitución ha de ser flagrante, inequívoca e indubitable.”

“Pero en lo sustancial el monopolio es una figura permitida en la Carta, que puede inclusive ser asignada a una empresa pública (requiriéndose entonces aquellos dos tercios de votos contestes), no obstante en especie lejos se está de tratarse de una ley que lo conceda o instituya en favor de ANTEL. Obsérvese que la Carta recurre a dos verbos de acción claramente determinados: instituir y conceder.”

Luego de explicitar los motivos por los que no considera se ha vulnerado el artículo 85 numeral 17 de la Constitución, expresa:

“Pero sí deviene inconstitucional por violar el artículo 36 de la Constitución de la República. En efecto, el artículo 56 establece dos prohibiciones: una, quienes

prestan servicios de comunicación audiovisual regulados en la ley no podrán, a su vez, prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos; y dos, quien sea titular de una licencia para prestar servicios de televisión satelital de alcance nacional, no podrá ser titular de autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión abierta o televisión por abonados. Respecto de la prohibición impuesta en el inciso 1 del artículo 56, es claro que la misma no es idónea en tanto su aplicación no ayuda a la obtención del fin deseado: asegurar el derecho a la información de las personas, mediante la diversidad y el pluralismo en la titularidad y control de los servicios de comunicación audiovisual, evitando los monopolios y oligopolios. La prohibición a una persona que presta servicios de comunicación audiovisual regulados por la presente ley (no a todos), de prestar a la vez servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos, en nada incide a la hora de evitar o limitar monopolios o oligopolios. Es más, la aplicación de la ley no solamente no ayuda a conseguir el fin deseado (evitar o limitar la existencia de monopolios u oligopolios), sino que de hecho consolida uno ya existente (el de la empresa de telecomunicaciones del Estado).” (cursiva y negritas nuestra)

“...la prohibición impuesta por el inciso 1 del artículo 56 deviene inconstitucional. Respecto de la prohibición impuesta en el inciso 3 de la disposición en análisis, la misma sí contribuye a la conformación de monopolios y oligopolios en la titularidad y control de los servicios de comunicación audiovisual, por lo que su regularidad constitucional no puede discutirse.” (cursiva nuestra)

SENTENCIA DE LA CORTE – Ministro redactor Dr. Felipe Hounie.

La mayoría de la Corte conformada por los Dres. Ricardo Pérez Manrique, Jorge Larrieux y Elena Martínez y el redactor consideran que esta norma no es inconstitucional. Por su parte, el Sr. Ministro, Dr. Jorge Chediak, solamente comparte tal aserto con respecto al artículo 56 inc. 3.

En cuanto al art. 56 incs. 1 y 2. La accionante sostiene que estas normas vulneran el art. 85 nral. 17 de la Constitución porque permiten que Antel sea la única empresa que pueda brindar servicios de telecomunicaciones y audiovisuales, así como también infringen el principio de igualdad (art. 8 de la Constitución) y el de subsidiariedad (arts. 10 y 72 de la Constitución).

Entiende la Corte que no le asiste razón

“Como bien señaló el Sr. Fiscal de Corte, esta norma no concede monopolio alguno a Antel y la existencia de un monopolio “por la negativa” (fundamentado no en lo que se le otorgaría al Ente estatal sino en lo que se les restringe o prohíbe hacer a las empresas privadas audiovisuales) carece de relevancia y significado en el derecho constitucional interpretativo, donde la confrontación del texto legal y la Constitución ha de ser flagrante, inequívoca e indubitable (fs. 275vto.)”

“La mayoría exigida en el art. 85 nral. 17 no ha sido prevista para sancionar una ley con eventuales efectos que se dicen monopólicos, sino para la efectiva y expresa concesión o para la institución de un monopolio estatal, que no es lo que esta norma prevé (fs. 276).”

“Asimismo, la Corte, por mayoría, considera que la prohibición establecida en

el inciso 1 de la norma en cuestión no implica la violación del principio de seguridad jurídica ni, en consecuencia, de los derechos adquiridos de la accionante.

Tampoco se vulneran los principios de igualdad y subsidiaridad.”

“Como bien señaló el Poder Legislativo al contestar la demanda (fs. 573-575), esta extensa ley debe ser analizada, en cuanto a su regularidad constitucional, de manera integral y sin perder de vista los principios que la informan, claramente establecidos en su art. 2.”

“Por eso, en el caso particular del art. 56, hay que recurrir al art. 51 sobre los monopolios y oligopolios, que, precisamente, busca respetar el interés general de toda sociedad a que se asegure el verdadero derecho a la información de las personas que, necesariamente, conlleva la pluralidad y diversidad en la titularidad y control de los servicios de comunicación audiovisual.”

“En el caso, es clara la intención de evitar la conformación de monopolios y oligopolios en materia de telecomunicaciones, cuestión que, por ser de interés general, permite limitar ciertos derechos de consagración constitucional.” (cursiva y negritas nuestra)

“Los Sres. Ministros, Dres. Ricardo Pérez Manrique y Elena Martínez, así como también el redactor, consideran que la limitación de derechos que surge del inciso 3 del art. 56 contribuye a evitar la conformación de monopolios y oligopolios no querida por el legislador (art. 51 de la ley), con base en el interés general, argumento que, en lo que a este inciso refiere, es también compartido por los Sres. Ministros, Dres. Jorge Larrieux y Jorge Chediak.”

“La cláusula prevista en el art. 7 de la Carta es lo que estudios especializados han llamado “cláusulas restrictivas”, en la medida en que, sin llegar a limitar un derecho constitucional por sí mismas, facultan al legislador a hacerlo (cf. Jesús María Casal Hernández, obra citada, págs. 115-116).”

“Ahora bien, al restringir el goce de derechos fundamentales, el legislador no sólo está limitado por la previsión de que la ley restrictiva del goce de derechos humanos o fundamentales se realice por “razones de interés general”, como expresa el art. 7 de la Carta.”

“En efecto, el legislador también está limitado por otros requisitos respecto de cuya procedencia existe consenso en la más autorizada doctrina tanto internacional como nacional (cf. Robert Alexy, “Los derechos constitucionales y el sistema jurídico”, en “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, Fontamara, 2005, México, págs. 78-88; Jesús María Casal Hernández, obra citada, pág. 109; Carlos Bernal Pulido, “Estructura y límites de la ponderación”, edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, N° 26, 2003, pág. 225-227; Martín Risso Ferrand, “Algunas garantías básicas de los derechos humanos”, FCU, Montevideo, 2 ed., págs. 36-39 y 134-136).”

“La injerencia del poder público en los derechos fundamentales -dice Casal Hernández- ha de llenar determinados requisitos de los que depende su licitud.

Algunos tienen carácter formal, mientras otros son de índole material” (obra citada, págs. 115-116).”

“La jerarquía constitucional de estos requisitos se desprende de lo dispuesto en los arts. 7 y 72 de la Constitución.

El art. 7 consagra el principio de legalidad y comprende todos los requisitos formales que referiremos a continuación.”

“El mismo art. 7 y el art. 72 confieren rango constitucional a los llamados requisitos materiales. En este sentido, compartimos plenamente la lúcida interpretación realizada por Martín Risso al respecto. Señala el autor compatriota que cuando el art. 7 refiere a la garantía sustancial más frecuente (la existencia de “razones de interés general”), hasta con el uso de la expresión “razones”, demuestra que las leyes que limiten derechos humanos deben ser conformes a la razón, razonables, y esa razonabilidad se orienta hacia la noción de interés general como garantía de los derechos humanos; por lo tanto, si no existe esa razonabilidad, esa ley será inconstitucional (“Algunas garantías básicas de los derechos humanos”, FCU, Montevideo, 2 ed., págs. 134-136). “

“El principio de proporcionalidad aparece como una consecuencia lógica de lo que viene de decirse. No puede ser “razonable”, no puede estar fundado en “razones”, el ejercicio de la potestad legislativa cuando una ley: a) no es idónea para lograr el fin perseguido y, por lo tanto, se sacrifica un derecho sin ningún sentido; b) ni cuando no es necesaria la restricción, ya que ella únicamente es admisible cuando no hay otra alternativa; y, c) ni cuando existe una desproporción entre los intereses y valores en juego (obra citada, págs. 135-136).”

“Concluye, con acierto, Martín Risso: “Hay un triple fundamento para la aceptación del rango constitucional de estos dos principios (razonabilidad y proporcionalidad): [I] serían ambos consecuencia lógica e inevitable del Estado de Derecho que establece la Constitución nacional (no hay espacio constitucional para la arbitrariedad o el obrar desproporcionado, como se desprende del propio artículo 7; [II] son garantías (de los derechos humanos en cuanto limita la actuación de los Poderes de gobierno) inherentes a la persona humana por lo que ingresan a la Carta por la vía del artículo 72; y [III] también aparecen como principios derivados de la forma republicana de gobierno, en tanto son límites para el obrar de las mayorías que no pueden avasallar los derechos humanos de un sujeto o de las minorías (también con base en el artículo 72)”, (obra citada, pág. 136).”

Discorde parcialmente: Dr. Jorge O. Chediak

Comparte con el Fiscal de Corte que la norma del artículo 56 incisos 1 y 2 es violatoria del artículo 36 de la Constitución y no del artículo 85 numeral 17:

“...comparto que dicha norma es violatoria del artículo 36 de la Constitución. En efecto, respecto a la prohibición establecida en el inciso primero, no se aprecia de qué manera se estaría protegiendo el interés general.

En este punto coincido con el Dr. Correa Freitas, cuando en la consulta que luce fs. 41 señala que no se aprecia ninguna razón de interés general en dicha prohibición y que la misma mantiene en forma velada el monopolio en la transmisión

de datos por parte de la empresa estatal ANTEL.”

Sentencia No. 240 – Ministro Redactor Dr. Jorge T. Larrieux Rodríguez.
Montevideo, 8/8/2016.-

La Suprema Corte de Justicia hará lugar parcialmente al accionamiento deducido y en su mérito, declarará ... por mayoría, la inconstitucionalidad de los arts. 56 inc. 1 ... de la Ley No. 19.307.

“En cuanto al art. 56 inc. 1: la Corporación, en mayoría conformada por los Sres. Ministros Dres. Jorge Chediak, Elena Martínez y el redactor, hará lugar a la pretensión deducida.”

Argumentos: “No obstante, en relación a la prohibición de prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos, en el caso, no existen razones de interés general para limitar tales derechos, circunstancia que, por si sola, vulnera el principio de libertad previsto en el art. 7 de la Constitución.”

“No resulta de la norma, ni ha sido explicitado por el Legislador, por qué motivo correspondía establecer una limitación más estricta en este aspecto que la prevista por el art. 55 de la ley que tiene la finalidad expresa de evitar la concentración empresarial (los monopolios y oligopolios).”

“Por su parte el Sr. Ministro Dr. Chediak, entiende que, respecto a la prohibición establecida en el inciso primero, no se aprecia de qué manera se estaría protegiendo el interés general. En este punto, coincide con el Dr. Correa Freitas, cuando en la consulta que luce fs. 41 señala que no se aprecia ninguna razón de interés general en dicha prohibición y que la misma mantiene en forma velada el monopolio en la transmisión de datos por parte de la empresa estatal ANTEL.”

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SUS LÍMITES.
ARTÍCULO 56 LEY NO.19.307**

Dr. Rafael Inchausti

Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay - ANDEBU

Libertad de expresión y sus límites: art. 56 de la Ley n 19.307

Art. 56. (Incompatibilidades para la prestación de servicios de comunicación audiovisual). Las personas físicas o jurídicas que presten servicios de comunicación audiovisual regulados por la presente ley no podrán, a su vez, prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos. Esta incompatibilidad alcanza a las personas, físicas o jurídicas, integrantes de las personas jurídicas involucradas.

Lo establecido en el inciso precedente es sin perjuicio de los acuerdos de comercialización que se puedan celebrar, ofrecidos en igualdad de condiciones a todos los interesados.

Ninguna persona física o jurídica podrá ser titular, total o parcial, simultáneamente, de una licencia para prestar servicios de televisión para abonados satelital de alcance nacional y de autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión abierta, así como tampoco de otras licencias para prestar servicios de televisión para abonados.

A los efectos de realizar una adecuada ponderación de las disposiciones contenidas en el art. 56 de la Ley N 19.307, resulta necesario contrastar las mismas con los principios generales de derecho y con las normas jurídicas nacionales e internacionales que garantizan y otorgan protección al ejercicio de la libertad de expresión. Por esta razón debemos tener en cuenta el contexto jurídico en el que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual viene a aplicarse, y esto tiene relación con todo el entorno conformado por las mencionadas normas jurídicas nacionales e internacionales con las cuales nuestra ley debe armonizar.

Para que no existan dudas, la propia ley menciona cuáles son las normas jurídicas que deberán ser tenidas en cuenta al momento de aplicar las disposiciones contenidas en la misma:

Marco jurídico aplicable

Art. 2 (Interpretación de la ley).- Constituyen principios rectores para la interpretación y aplicación de la presente ley las disposiciones consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, se tomarán en cuenta muy especialmente los criterios recogidos en las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en las resoluciones e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, siempre que ello no implique disminuir los estándares de protección establecidos en la Constitución de la República, en la legislación nacional o reconocidos por la jurisprudencia nacional.

Naturalmente, en primer lugar, tenemos que acudir a la Constitución Nacional:

El artículo 29 de la Constitución establece que:

Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren.

Luego se encuentran las normas internacionales que han sido ratificadas por nuestro país:

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que en su art. 19 dispone: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969), instaura en su artículo 13 que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a. el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o
 - b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

La Carta Democrática Interamericana establece en su artículo 4:

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos expresa en términos similares lo dispuesto por el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en su artículo 20 prohíbe la propaganda en favor de la guerra o que se incite el odio racial, por origen nacional o por credo religioso.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del año 2000.

Entre los principios señalados por esta Declaración, se encuentra uno que tiene directa relación con el art. 56 de nuestra Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual:

PRINCIPIO N 12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes

deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

¿De qué forma se incorporan las normas jurídicas internacionales sobre derechos humanos a nuestro derecho interno?

La Suprema Corte de Justicia ha dado la solución en la Sentencia N 365 de octubre de 2009:

[...] La Corporación comparte la línea de pensamiento según la cual las convenciones internacionales de derechos humanos se integran a la Carta por la vía del art. 72, por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana que la comunidad internacional reconoce en tales pactos.

Resulta claro entonces que la Suprema Corte de Justicia considera que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es directamente aplicable en el ámbito interno con rango constitucional, fundándose en el artículo 72 de la Constitución, y también en el actual y complementario concepto del “bloqueo de los derechos humanos”.

La Suprema Corte de Justicia ha dado también una gran relevancia a diversas consideraciones internacionales emanadas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y jurisprudencia y derecho extranjero, los cuales también son mencionados en el art. 2 de nuestra ley 19.307.

En estas declaraciones y sentencias, la Corte Interamericana ha otorgado a la libertad de expresión del pensamiento una especial importancia, habiendo considerado que constituye un valor que cuando se pierde pone en peligro la vigencia de los principios esenciales para la existencia de un sistema democrático.

De igual forma, nuestra Suprema Corte de Justicia ha expresado que esta libertad es uno de los derechos esenciales para fortalecer la democracia, y que más que un derecho individual del ciudadano frente al Estado, es una institución indispensable del Estado democrático.

Importa señalar que tanto la Constitución Nacional como la Convención Americana instituyen el régimen de la responsabilidad ulterior, como regla de actuación del Estado frente a los abusos que pudieran cometer las personas en el ejercicio de la libertad de expresión, prohibiendo todo mecanismo por el cual los Estados pretendan instaurar cualquier forma de censura.

En este sentido, no se castiga el ejercicio de la libertad sino el abuso en dicho ejercicio. No se sanciona a nadie por haber hecho uso de su derecho constitucional de expresar su pensamiento, sino por los abusos o excesos cometidos en dicho ejercicio.

Rige además el principio de legalidad, que significa que toda restricción debe estar establecida en la ley. Pero las restricciones deben encauzarse a través de estrictos criterios, mencionados por la Corte Interamericana en varias opiniones consultivas (fuente también recogida en el art. 2 de la Ley N 19.307), entre las cuales nos referiremos a la Opinión Consultiva N 5/85, que dispone, entre otras cosas, que:

- la ley regulatoria debe necesaria y exclusivamente perseguir los fines permitidos por el artículo 13 de la Convención (todo otro fin no estará permitido y por tanto será contrario a la CADH);
- las limitaciones deben ser imperiosas para lograr los fines habilitados; y
- cada disposición legal debe poder sortear el juicio de proporcionalidad.

Es decir, que:

1) Toda restricción debe ser dispuesta por ley y debe perseguir alguno de los fines establecidos en el propio artículo 13 de la Convención. Estos fines, taxativamente enumerados en la Convención, son: a) el respeto de los derechos y reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas; c) protección de la infancia y adolescencia; y d) la prohibición de propaganda a la guerra, incitación al odio, a la violencia o cualquier acción ilegal similar contra cualquier persona y por ningún motivo.

2) No basta con que la restricción de la libertad de comunicación sea oportuna o conveniente a criterio del legislador, sino que debe responder a justas e imperiosas necesidades. No será admisible una limitación cuando no se funda en una necesidad imperiosa, impostergable.

3) Por cuanto constituyen una habilitación para la limitación de un derecho fundamental, los fines establecidos en el art. 13 debe ser interpretados en forma restrictiva y conforme un severo juicio de proporcionalidad, lo cual significa que:

a. La restricción debe ser idónea para alcanzar el fin perseguido

b. La restricción debe ser necesaria, por lo cual sólo será admisible cuando no exista otro medio o forma de alcanzar el fin perseguido que limite en menor medida la libertad de comunicación o que no la limite.

c. Debe realizarse una ponderación en sentido estricto, debiendo tenerse presente que la limitación de la libertad de comunicación, en tanto garantía del sistema democrático y de los otros derechos, debe considerarse en principio grave, por lo que se exigirá una muy fuerte justificación de la limitación.

Art. 56 de la Ley N 19.307: Monopolios y oligopolios.

Llegamos finalmente al punto en análisis, que es si el art. 56 de la Ley 19.307 responde a las premisas y cumple con los criterios regulados por nuestra Constitución y por los instrumentos internacionales invocados por el art. 2 de la misma ley.

Existe coincidencia en que es imprescindible el combate a los monopolios de hecho o de derecho, incluso los públicos. Debe sí tenerse presente que, como se destacó en el numeral 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Pensamiento de la CIDH, el combate a los monopolios no debe ser objeto de regulaciones especiales para los medios de comunicación, sino de las mismas regulaciones generales existentes para la toda actividad en general.

Es importante señalar que el Principio N 12 de la Declaración de la CIDH no establece ninguna diferenciación entre monopolios y oligopolios de acuerdo con su naturaleza privada o pública. En consecuencia, todos los monopolios y oligopolios “deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”. Conviene recordar además la siguiente frase de este Principio N 12: “En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación”.

En nuestro país existe una ley que regula en forma general la promoción y defensa de la Competencia, que no prohíbe la formación de monopolios ni de oligopolios en ningún sector de la economía, pero establece prácticas prohibidas y sanciona el abuso de la posición dominante que otorgan esos monopolios y oligopolios. Las disposiciones

contenidas en esta ley, N 18.159, se aplican tanto a los agentes económicos privados, como a los públicos, nacionales y extranjeros, de acuerdo con lo previsto en su art. 3: Art. 3. (Ámbito subjetivo).- Todas las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, nacionales y extranjeras, que desarrollen actividades económicas con o sin fines de lucro, en el territorio uruguayo, están obligadas a regirse por los principios de la libre competencia.

Quedan también obligados en idénticos términos, quienes desarrollen actividades económicas en el extranjero, en tanto éstas desplieguen total o parcialmente sus efectos en el territorio uruguayo.

El art. 4 numera a título enunciativo algunas prácticas expresamente prohibidas.

El art. 6 refiere concretamente al abuso de posición dominante, y debería ser tomado como referencia al momento de considerar la actuación de los monopolios y oligopolios públicos y privados cuando se trata de medios de comunicación audiovisual.

Art. 6. (Abuso de posición dominante).- A efectos de lo previsto en el artículo 2 de la presente ley se entiende que uno o varios agentes gozan de una posición dominante en el mercado cuando pueden afectar sustancialmente las variables relevantes de éste, con prescindencia de las conductas de sus competidores, compradores, o proveedores. Se considera que existe abuso de posición dominante cuando el o los agentes que se encuentran en tal situación actúan de manera indebida, con el fin de obtener ventajas o causar perjuicios a otros, los que no hubieran sido posibles de no existir tal posición de dominio.

Los arts. 7 a 9 regulan las concentraciones económicas, la obligación de notificar a la autoridad de aplicación, y las autorizaciones con que deben contar las concentraciones monopólicas. La ley prevé también las sanciones para los casos de transgresiones.

Resulta evidente que las disposiciones contenidas en la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia toman innecesario, no idóneo, y desproporcionado todo el Capítulo I del Título V de la Ley de SCA, en el cual se encuentra el art. 56 que nos encontramos analizando, por no ajustarse a los fines ni a los criterios ordenados por el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual se desprende el Principio N 12 de la Declaración de Principios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Recordemos nuevamente que el principio N 12 de la Declaración de la CIDH prohíbe a los Estados firmantes sancionar leyes exclusivas para medios de comunicación, y recordemos también que la Ley de SCA regula en forma exclusiva a los medios de comunicación audiovisual de radio y televisión (según lo dispone su art 1). Notemos además que este capítulo comienza con el art. 51, que establece:

(Monopolios y oligopolios).- Los monopolios u oligopolios en la titularidad y control de los servicios de comunicación audiovisual conspiran contra la democracia al restringir el pluralismo y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de las personas. Es deber del Estado instrumentar medidas adecuadas para impedir o limitar la existencia y formación de monopolios y oligopolios en los servicios de comunicación audiovisual, así como establecer mecanismos para su control.

El art. 51 es una copia casi textual del Principio N 12 de la Declaración de la CIDH, en el que curiosamente falta la frase: "En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación", y en cambio se agregó una que contradice completamente

lo dispuesto por este Principio: “Es deber del Estado instrumentar medidas adecuadas para impedir o limitar la existencia y formación de monopolios y oligopolios en los servicios de comunicación audiovisual, así como establecer mecanismos para su control.” La inobservancia que hizo nuestro legislador del Principio N 12 de la Declaración de la CIDH es incuestionable.

¿Qué ha pasado con el art. 56 frente a las acciones de inconstitucionalidad presentadas por varias empresas titulares de licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual en nuestro país?

La Suprema Corte de Justicia, en sentencias dictadas en las referidas acciones de inconstitucionalidad, declaró inconstitucional el art. 56 inc. 1, por las siguientes razones:

“en relación a la prohibición de prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos, en el caso, no existen razones de interés general para limitar tales derechos, circunstancia que, por sí sola, vulnera el principio de igualdad y libertad previsto en los arts. 7 y 8 de la Constitución.”

“No resulta de la norma, ni ha sido explicitado por el Legislador, por qué motivo correspondía establecer una limitación más estricta en este aspecto que las restantes del mismo Capítulo de la ley que tiene la finalidad expresa de evitar la concentración empresarial (los monopolios y oligopolios).”

“A juicio del redactor (Dr. Jorge Chediak), la norma infringe además el artículo 36 de la Constitución.”

“En efecto, respecto a la prohibición establecida en el inciso primero, no se aprecia de qué manera se estaría protegiendo el interés general. En este punto coincido con el Dr. Correa Freitas, cuando en la consulta que luce fs. 41 señala que no se aprecia ninguna razón de interés general en dicha prohibición y que la misma mantiene en forma velada el monopolio en la transmisión de datos por parte de la empresa estatal ANTEL.” El art. 56 inc. 3 fue declarado constitucional frente a la acción de inconstitucionalidad contra este inciso, presentada por la única empresa de nuestro país legitimada para hacerlo, DirecTV.

Para finalizar, reiterando nuestra opinión crítica sobre la Ley de SCA y las restricciones que impone a los medios de comunicación de radio y televisión uruguayos, quisiera señalar que esta ley coloca en inferioridad de condiciones a las empresas uruguayas en la medida en que les impide alcanzar una economía de escala adecuada para avanzar en su desarrollo: limita su crecimiento y condiciona su fortaleza para actuar frente a los gigantescos conglomerados internacionales que dominan el sector de las telecomunicaciones y el mundo audiovisual en todo el planeta. Para poner un ejemplo, hace pocos días la Comisión Europea autorizó a AT&T (empresa de telefonía que el año pasado adquirió DirecTV, empresa de televisión para abonados) a fusionarse con Time Warner (empresa de producción de contenidos audiovisuales), por sumas que equivalen al PIB uruguayo de varios años, fusión que con seguridad también será autorizada en los EEUU. Evidentemente nuestra Ley de SCA no es la mejor herramienta que puede darle un Estado a sus nacionales para estimular su desarrollo competir en el mercado globalizado.

**UNA MIRADA CRÍTICA DE LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA
DE ACUMULACIÓN DE SERVICIOS: LA LIMITACIÓN DE
LIBERTADES DE EMPRESA DESDE LA PERSPECTIVA DEL
DERECHO ADMINISTRATIVO**

Dr. Rodrigo Díaz
FDER-UDELAR

Introducción.

En una perspectiva clásica del Derecho Administrativo, éste suele ser asociado a la búsqueda del constante equilibrio entre la autoridad estatal y la libertad del individuo; entre las prerrogativas del poder y las sujeciones de ese mismo poder, en una relación de tensión constante e históricamente variable.

Sin embargo, con la evolución que ha tenido la sociedad, y muy especialmente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, esa concepción clásica del Derecho Administrativo no parece siempre ajustarse a los problemas que la realidad presenta.

Así, BALBÍN sostiene que “el Derecho persigue el equilibrio entre estos privilegios estatales y los derechos o intereses de las personas con la incorporación de principios y garantías de corte individual, social y colectivo. Creemos que el concepto descripto, esto es, el conflicto entre el poder, por un lado, y los derechos, por el otro, debe mantenerse, sin perjuicio de advertir que es necesario redefinir esos elementos, es decir, la justificación del poder en términos de derechos de las personas, y el alcance de esos derechos —individuales, sociales y colectivos—. En otras palabras, el conflicto y equilibrio entre poder y derechos debe rescatarse, pero siendo conscientes de que el conflicto subyacente es derechos vs. derechos.”¹

Es decir que no siempre es posible reducir el problema a “libertad vs. autoridad”; la satisfacción de derechos, y en especial, de los económicos, sociales y culturales, en los cuales el Estado juega un rol imprescindible, va a también estar presente en esa tensión.

En este marco de Derecho Administrativo se plantea la cuestión de la acumulación de servicios regulada en el artículo 56 de la Ley N° 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual de 29 de diciembre de 2014 (el adelante la “LSCA” o la “Ley”)² y el abordaje realizado en las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia.

Partamos de la base que la limitación en el goce de derechos en nuestro ordenamiento constitucional debe cumplir -para ser ajustada a la Carta- con dos requisitos: (i) ser dispuesta por una ley en sentido orgánico-formal; y (ii) que ésta haya sido dictada por razones de interés general. Es así entonces que el goce de los derechos acepta ser limitado cuando existen intereses de la colectividad que requieren de dicha limitación: la libertad de empresa será limitada por derechos laborales de los trabajadores; la libertad de expresión tendrá limitaciones en el derecho al honor; el derecho a la privacidad de las personas que ocupen ciertos cargos públicos tendrá limitaciones en leyes que promueven la transparencia y ética pública; el derecho a la propiedad será limitado por razones de urbanismo, por citar sólo algunos ejemplos.

1 - * Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Aspirante a Profesor Adscripto en Derecho Administrativo en la misma Universidad.

BALBÍN, Carlos. Curso de Derecho Administrativo, Tomo 1. Buenos Aires: Editorial La Ley, 2007, p. 174; el destacado es nuestro.

2 - Artículo 56 (Incompatibilidades para la prestación de servicios de comunicación audiovisual). Las personas físicas o jurídicas que presten servicios de comunicación audiovisual regulados por la presente ley no podrán, a su vez, prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos. Esta incompatibilidad alcanza a las personas, físicas o jurídicas, integrantes de las personas jurídicas involucradas.

Lo establecido en el inciso precedente es sin perjuicio de los acuerdos de comercialización que se puedan celebrar, ofrecidos en igualdad de condiciones a todos los interesados.

Ninguna persona física o jurídica podrá ser titular, total o parcial, simultáneamente, de una licencia para prestar servicios de televisión para abonados satelital de alcance nacional y de autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión abierta, así como tampoco de otras licencias para prestar servicios de televisión para abonados.

De la constitucionalidad a la inconstitucionalidad del artículo 56 de la Ley.

La primera de las sentencias en que la Corte se pronuncia³ desestimó la pretensión de la parte actora y declaró la constitucionalidad del artículo 56 de la LSCA.

A posteriori -y sin que cambiara la integración de la Corte, siendo por tanto los mismos cinco ministros- se dictó la sentencia N° 240/016 de 8 de agosto de 2016, que -a partir de los cambios de posición de Martínez y Larrieux- declara la inconstitucionalidad del artículo 56. Los desarrollos de esa sentencia serán luego objeto de ampliación en la sentencia N° 253/016 de 22 de agosto de 2016, en la cual el cambio de postura de estos dos Ministros es resaltado en forma expresa.⁴

Esencialmente el argumento por el cual la Corte declara la inconstitucionalidad es por entender que “no existen razones de interés general para limitar tales derechos, circunstancia que, por sí sola, vulnera el principio de libertad previsto en el art. 7 de la Constitución.” La Corte no lo dice expresamente, pero parecería razonable interpretar que la libertad a la que se refiere es la libertad de empresa, más especificada en el artículo 36 de la Constitución.⁵

Realizaremos a continuación algunas apreciaciones específicamente referidas a la posición de la Corte en torno al artículo 56.⁶

Lo bueno, lo malo y lo feo.

Lo bueno.

Es siempre bienvenido que la Corte ingrese al análisis de la existencia (o no) de razones de interés general, en línea con la doctrina publicista unánime desde Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA en adelante.⁷ Este punto sin embargo no es de tan frecuente aparición en la jurisprudencia histórica de la Suprema Corte⁸, por lo que merece ser destacado en términos de calidad democrática y principio de separación de poderes bien entendido.

Lo malo.

La declaración de inconstitucionalidad del artículo 56 no viene acompañada de una argumentación en profundidad (incluso en la primera sentencia ni siquiera se explicita el hecho de que existe una postura previa de dos ministros que es modificada).⁹ El

3 - Sentencia N° 79/016 de 5 de abril de 2016.

4 - Concretamente, en este segundo fallo se incluyó el siguiente párrafo: “A partir de un nuevo análisis del contenido del inc. 1° de esta disposición, en Sentencia N° 240/016 los Sres. Ministros Dres. Larrieux y Elena Martínez variaron su postura respecto a lo que sostuvieron en Sentencia N° 79/016. No obstante, omitieron consignar en el último de los fallos referidos el cambio operado en la interpretación de la regla en examen, luego de un nuevo estudio de su contenido. Es así que entienden que corresponde declarar la inconstitucionalidad del art. 56 inc. 1 de la Ley N° 19.307 por los fundamentos expuestos en Sentencia N° 240/016 que se comparten íntegramente y se reeditan en este pronunciamiento.”

5 - Artículo 36: Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes.

6 - La presente ponencia se limita a la decisión de la Corte respecto a ese artículo y no supone pues pronunciarnos sobre el resto del fallo.

7 - Ver sobre este punto: RISSO FERRAND, Martin. Algunas garantías básicas de los derechos humanos. 2° Ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2011, p. 110 y siguientes.

8 - Puede consultarse una recopilación de sentencias sobre este tema en: REY, Alejandro. “El interés general. Argumento para limitar derechos individuales” en Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, N° 13, p. 177-187.

9 - Corresponde resaltar que el propio Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Jorge Chediak, en entrevista en el programa radial “En Perspectiva” a los pocos días de emitida la sentencia N° 240/016 se expresó en los siguientes términos: “De hecho no debió pasar, debió comunicarse primero la sentencia en la que la Corte toma nota de que cambió de posición y lo explica, y no ha pasado. En los próximos días saldrá la sentencia y todo quedará más claro. Pero sí avalar la importancia de la seguridad jurídica, y en el caso de la jurisprudencia la seguridad jurídica pasa por la previsibilidad. Los fallos de los tribunales tienen que ser previsibles, porque los jueces mantenemos determinada conducta, determinada posición respecto de determinados temas, y si cambiamos de posición tenemos la carga de la argumentación: “yo cambié de posición, dije tal cosa tal año en tal sentencia, ahora estoy diciendo otra, por esto y por esto”. La Corte debe cumplir con eso, y lo hizo, pero la sentencia en la que lo hizo, que se acordó simultáneamente con esta, todavía no se

punto es básicamente resuelto con una lacónica frase: "...no existen razones de interés general para limitar tales derechos, circunstancia que, por sí sola, vulnera el principio de libertad previsto en el art. 7 de la Constitución."¹⁰

Un tribunal constitucional (que en definitiva es como actúa la Suprema Corte al resolver el proceso de inconstitucionalidad iniciado contra un acto legislativo) debe ser especialmente prolijo en la argumentación que realice. Cabe destacar que respecto a estos tribunales con potestades de desaplicar actos legislativos, suele plantearse el problema de la "objección democrática"¹¹, la cual, en términos simples puede resumirse en: ¿por qué un grupo reducido de personas (cinco en el caso de Uruguay) que no han sido electas directamente por el Cuerpo Electoral pueden ordenar la desaplicación de una ley aprobada por mayoría de representantes que sí han sido electos directamente por aquel? Para contrarrestar dicha objeción, las cortes constitucionales deben dictar decisiones argumentalmente buenas.

Como dice ATIENZA, "la obligación de motivar es una manifestación de la necesidad de controlar democráticamente el poder del juez"¹² y, específicamente para los tribunales constitucionales, sostiene que "al ser los intérpretes últimos de la Constitución, constituyen obviamente el punto último de la cadena de autoridades: sus decisiones y las razones que las avalan pueden estar equivocadas -jurídicamente equivocadas- pero tienen fuerza obligatoria; su repercusión, por ello, es normalmente superior a la de los otros tribunales"¹³. Finalmente, en relación a la objeción democrática antes mencionada, entiende que "la manera de superar ese déficit de legitimidad democrática, de legitimidad de origen, parecería que tendría que consistir en una exigencia más estricta en cuanto al ejercicio del poder."¹⁴

Entendemos que eso hubiera sido deseable en el caso aquí comentado, máxime teniendo en cuenta que lo que se estaba declarando inconstitucional era -ni más, ni menos- que una política pública definida por el Parlamento en materia de concentración en el ámbito de las telecomunicaciones. Nuestra crítica no apunta a negar la potestad de la Corte en declarar esa inconstitucionalidad; simplemente observamos que, dada la trascendencia institucional de la decisión, y el hecho de que ese mismo artículo había sido declarado ajustado a la Constitución cuatro meses antes por los mismos Ministros, una mayor argumentación hubiera sido saludable en términos democráticos.

Lo feo.

El fondo del asunto que se discutía en torno al artículo 56 plantea un problema sumamente interesante y polémico que justificaba un mayor desarrollo: el interés general y cómo éste es entendido, en clave de elemento justificador de la restricción de la libertad de empresa. Este concepto (el interés general), ha sido discutido en doctrina desde siempre; el Prof. argentino Guillermo Muñoz llegó a asimilar al interés público con el amor, en la medida en que "todos sabemos de qué se trata, pero difícilmente alguno pueda definirlo."¹⁵

terminó de redactar." Transcripción de la entrevista disponible en: <http://www.enperspectiva.net/enperspectiva-net/entrevista-central-jueves-18-de-agosto-jorge-chediak/3/>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2017.

10 - Sentencia N° 240/016, punto 11.2.

11 - Aborda este punto RISSO FERRAND, Martín. Ob. cit., p. 155-157.

12 - ATIENZA, Manuel. Interpretación constitucional. Bogotá: Universidad Libre, 2010, p. 79.

13 - ATIENZA, Manuel. Ob. cit., p. 110.

14 - ATIENZA, Manuel. Ob. cit., p. 112.

15 - Citado por CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo. "Conceptos constitucionales definitorios de la legitimación del actor. Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general" en Revista de Derecho Público, N° 43, p. 146-147.

Sin embargo, las sentencias de la Corte no realizan un análisis más complejo del asunto, acorde con la relevancia del tema planteado. En especial, no se analiza (aunque fuera para descartarlo) si no existían razones de interés general basadas en el cumplimiento de otros derechos, especialmente aquellos de incidencia colectiva conocidos normalmente como derechos económicos, sociales y culturales.

En las discusiones que han girado en torno al artículo 56, y en la propia sentencia de la Corte, el asunto de si existe o no interés general parecería no incorporar del todo la dimensión colectiva de otros derechos que también están juego. Quedan así sin abordar preguntas tales como las siguientes: ¿existe un derecho colectivo al acceso de fuentes diversas de información que justifique la prohibición de concentración del artículo 56? ¿Qué alcance tiene el derecho a acceder a la cultura en la forma republicana de gobierno? ¿y el derecho a participar activamente en la vida de la República no puede ser considerado en riesgo si las telecomunicaciones quedan concentradas en pocas manos?

Entendemos que esta discusión, subyacente a la sentencia, tiene una vinculación con un tema histórico que se encuentra detrás del artículo 72 de nuestra Constitución.¹⁶ Como explica SARLO,¹⁷ este artículo (proveniente de la Constitución de 1918) fue una fórmula de transacción entre dos corrientes político-filosóficas de nuestro país: una con un carácter más colectivo a la que denomina “republicanismo” (y que se expresa en la fórmula “se derivan de la forma republicana de gobierno”) y otra más individualista, a la que denomina liberalismo (“inherentes a la personalidad humana”). Esas dos corrientes presentan -tal y como lo detalla SARLO- diferencias importantes en torno a cómo entender el proceso democrático, el concepto de ciudadano y sus libertades, el ámbito de lo público y lo privado, la relación entre derechos individuales y políticas públicas, entre varios otros tópicos.

En torno al problema planteado por el artículo 56 parecen seguir subyaciendo ambas concepciones (que también permean al Derecho Administrativo) y la forma cómo -partiendo desde ellas- puede construirse la noción de interés general, porque ¿no podría considerarse de interés general la prohibición de acumulación, en base a la necesidad de que los habitantes cuenten con diversidad de medios de comunicación en los cuales se discuta la “cosa pública”, como requisito indispensable para, por ejemplo, ejercer sus derechos cívicos republicanos? ¿No debe el sufragio, como proceso de agregación de preferencias, estar precedido de una discusión de ideas, de contraste con las ideas ajenas y con inclusión de todos los afectados?¹⁸ Probablemente la respuesta sea distinta si la argumentación parte desde una filosofía republicanista o desde una de corte más liberal.

En una República, la discusión de la “cosa pública” es sin dudas de vital importancia. Pero el punto no se agota allí; es decir, la existencia o no de razones de interés general pueden también vincularse con los derechos culturales, integrantes de los “derechos

16 - La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.

17 - SARLO, Oscar. “Derechos, deberes y garantías implícitos en la Constitución uruguaya. Un análisis de filosofía política y epistemología del derecho” en Estudios en Homenaje a Juan Pablo Cajarville Peluffo. Cristina Vázquez (coordinadora). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2011, p. 1069-1099.

18 - Cfr. GARGARELLA, Roberto. “La concepción constitucional de la libertad de expresión”, en Revista Culturas Jurídicas, Vol. 2, N° 4, 2015, p. 171-172. En igual sentido: FARFÁN SOUSA, Ronnie. “La prohibición constitucional de concentración de la propiedad de los medios de comunicación” en Revista de Derecho Administrativo, No. 14 (2014). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 352.

de segunda generación”, junto a los sociales y económicos. Este punto es abordado por ZAFFARONI, en relación a la concentración de medios, expresando que “sería jurídica y constitucionalmente falso deducir la necesidad de evitar su monopolización sólo a partir de sus efectos negativos en el plano de la democracia política, pues los medios audiovisuales trascienden con mucho este aspecto y su regulación hace también a otras cuestión constitucional más profunda, que es la dimensión cultural de la materia que se discute.”¹⁹

Desde autores quizá más identificados con la perspectiva liberal (en el sentido manejado por SARLO) el problema en torno a la acumulación de servicios se aborda,²⁰ como un asunto que puede ser resuelto por la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia N° 18.159 (la cual, obviamente contiene limitaciones a la libertad de empresa, que hasta donde conocemos no han merecido reparos en cuanto a su constitucionalidad).

Y justamente consideramos que ese planteo puede resultar -por lo menos- incompleto en tanto no incorpora la trascendencia de los medios de comunicación y las telecomunicaciones en la vida y “salud” de una República en el Siglo XXI. Es que el mercado en el cual operan los medios de comunicación no es un mercado equiparable al de chacinados, juguetes o muebles; se trata de un producto de naturaleza cultural, íntimamente vinculado a los derechos económicos, sociales y culturales.²¹ Por tanto, realizar un abordaje en torno a la concentración en telecomunicaciones que sólo se base en las restricciones de la Ley N° 18.159 puede no ser completo,²² en tanto no estaría incorporando la dimensión colectiva de ciertos derechos para cuya efectividad se requiere diversidad en las telecomunicaciones. Hasta el lenguaje de la Ley N° 18.159 puede resultar inadecuado, en tanto allí la persona es vista en su rol de “consumidor”; nosotros, en cambio, proponemos que el tema de la concentración se aborde desde la perspectiva de la persona como integrante de una colectividad política y titular de derechos humanos que trascienden por mucho su rol de mero consumidor.

Íntimamente vinculado a lo anterior, hay quienes indican que en materia de comunicaciones, aguardar a que las posiciones dominantes o las grandes concentraciones se efectivicen, es demasiado riesgoso; ese riesgo no es medido en términos puramente económicos o de funcionamiento de mercados (“anomalías o fallas del mercado”), sino riesgoso para la propia calidad de la República y los debates que en su seno deben darse, en tanto forma de gobierno esencialmente deliberativa.

Daniel OCHS sostuvo al respecto que “existe un interés general en evitar que un operador, aun cuando hubiese logrado su posición en base a calidad y buenos precios,

19 - Voto concordante de Eugenio Raúl ZAFFARONI a sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, República Argentina, sobre la ley de servicios de comunicación audiovisual de la República Argentina, de fecha 29 de octubre de 2013, en autos “Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otros s/ acción meramente declarativa”, p. 190.

20 - DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. “Servicios de comunicación audiovisual. Concepto. Naturaleza. Principios. Diversidad y Pluralismo” en Servicios de comunicación Audiovisual, Augusto Durán Martínez (compilador). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga, 2016, p. 154, quien entiende que la Ley N° 18.159 “contiene normas que combaten la distorsión de la competencia, perfectamente aplicables al sector, por lo que la normativa específica es no sólo innecesaria sino, también, altamente riesgosa para la libertad de comunicación”. En sentido similar y en la misma obra colectiva: AGUILAR VALDEZ, Oscar. “El principio de proporcionalidad en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual Argentina”, p. 71-96.

21 - En este sentido, consideramos que es paradigmática la ejemplificación que realiza RISSO FERRAND al citar a McDonald’s “con decenas de establecimientos en todo el país (y miles en el mundo) y sin problemas monopólicos de tipo alguno”. RISSO FERRAND, Martín. “Algunos problemas jurídicos de la ley N° 19.307 (Ley de Servicios de comunicación audiovisual)” en Revista de Derecho, 2° Época, Año 10, N° 12, Diciembre 2015, p. 174, pie de página 41. Entendemos que el ejemplo que RISSO invoca es coherente en el abordaje que realiza, en cuanto tratar a las telecomunicaciones y los medios de comunicación como un mercado más. Por nuestra parte, nos inclinamos por aquellas posturas que enfatizan la necesidad de realizar en materia de telecomunicaciones un abordaje desde los derechos colectivos.

22 - Podría considerarse como una visión de lo que algunos autores llaman “capitalismo informativo”; ver al respecto: LORETI, Daniel y LOZANO, Luis. “El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación” en Revista Derecho Público, Año I, N°1, Ediciones Infojus, p. 37.

no quede con la abrumadora mayoría del mercado. Porque si admitimos eso nos alejamos del desiderátum del pluralismo.”²³ En línea similar, los autores argentinos LORETI y LOZANO sostienen que “si en el mercado hay quienes entienden que la mano invisible garantiza la distribución de los bienes, es ostensible que en la vida de la comunicación social y de las industrias culturales no hay mano invisible y menos que ella garantiza pluralismo y diversidad.”²⁴

En similar sentido, el Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina), Enrique PETRACCHI, sostuvo en su voto en el “Caso Clarín” lo siguiente: “...la concepción según la cual los medios reducen su significación a meros objetos económicos, sujetos a las reglas de la libertad de comercio, ha quedado desplazada. Al afirmarse como bienes valiosos para la preservación de identidades culturales diversas y como garantes del pluralismo, queda planteada la tensión entre la libertad comercial y la necesidad de asegurar una libertad de expresión amplia, plural y diversa. Desde esta perspectiva, las reglas destinadas a regular la defensa de la competencia no resultan suficientes, por cuanto ellas intervienen frente al monopolio o “posición dominante” únicamente como fenómenos distorsivos del mercado y de la libertad empresarial. En cambio, lo que en el caso se encuentra en juego es fomentar una oferta plural y diversa y fundamentalmente, evitar una formación homogeneizada de la opinión pública. En otras palabras, cuando la concentración empresarial supera ciertos límites, puede afectar la efectiva libertad de comercio, por dominio del mercado. Pero cuando la concentración se produce en el “mercado de la información”, ella puede restringir la libertad de expresión y el derecho a la información de la sociedad.”²⁵

Por eso no podemos menos que discrepar con RISSO FERRAND²⁶ cuando plantea en torno al artículo 56 en los siguientes términos: “¿la libertad de empresa con qué se contrapone? ¿con el interés del gobierno de que no haya medios que se desarrollen?”

La pregunta es equivocada; no es el interés del “gobierno” sino el interés de los titulares del derecho colectivo a acceder a información diversa, desde distintas fuentes, evitando una excesiva concentración de medios que termine conformando grandes conglomerados es el que actúa como legitimante de la restricción; supone partir de la existencia de una desigualdad estructural que exige la intervención activa del Estado.²⁷ Es una situación que supone un riesgo inadmisibles para la democracia, en tanto puede significar la ausencia de ciertos puntos de vista en la discusión de los asuntos que atañen a toda la comunidad.²⁸ Si, como enseña ROTONDO, una de las premisas básicas del interés general es “el deber del Estado de procurar o buscar asegurar la participación de todos los individuos y comunidades en los bienes de desarrollo”²⁹, podemos considerar que el artículo 56 es un medio idóneo para lograr que los bienes intangibles vinculados a las telecomunicaciones y la pluralidad que las mismas requieren en una sociedad democrática, sean efectivamente puestos a disposición de todos los individuos. Ello no necesariamente garantizará que las voces

23 - OCHS, Daniel “El Estado frente al debate público. Su deber dúplice de actuar y de omitir. Una primera lectura de la Ley N° 19.307” en Estudios de Derecho Público en homenaje a Horacio Cassinelli Muñoz. Alicia Rodríguez (compiladora). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga, 2016. p. 234, pie de página 23. En igual sentido, en cuanto a la necesidad de una regulación especial en materia de concentración en medios, se pronuncia FÁRFÁN SOUSA, Ronnie. Ob. cit., p. 353.

24 - LORETI, Daniel y LOZANO, Luis. Ob. cit., p. 32.

25 - Corte Suprema de Justicia de la Nación (República Argentina). Sentencia de fecha 29 de octubre de 2013, en autos “Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otros s/ acción meramente declarativa”, Considerando 24. En contra de la opinión de PETRACCHI, puede verse AGUILAR VALDEZ, Oscar. Ob. cit., p. 90-91.

26 - RISSO FERRAND, Martín. “Algunos problemas jurídicos...” Ob. cit., p. 169.

27 - Cfr. GARGARELLA, Roberto. Ob. cit. p. 178.

28 - Cfr. GARGARELLA, Roberto. Ob. cit. p. 172.

29 - ROTONDO, Felipe. “Derechos fundamentales y Derecho Administrativo” en Revista de Derecho Público, N° 47, p. 90.

sean diversas; pero -al menos- ayudará a construir condiciones formales para que exista diversidad de opinión.³⁰

Todo lo anterior determina que nos pronunciemos favorablemente a la existencia de una razón de interés general que justifica la limitación a la libre empresa, en los términos del artículo 56 de la Ley; la robustez del debate público así lo exige.³¹

Conclusiones.

Por las razones expuestas, consideramos que la sentencia N° 240/016 (y las posteriores que se dictaron en su misma línea), presentan deficiencias formales y sustanciales. La trascendencia institucional de la decisión hubiere requerido una argumentación de mejor calidad, una explicación clara de porqué se apartaba de su jurisprudencia previa (con sólo cuatro meses de diferencia y sin cambio de integración) y un análisis más profundo en torno al concepto de interés general y la forma en que éste se entiende y construye, en especial con relación a los derechos colectivos.

Asimismo, entendemos que la solución dada por la Corte al tema del artículo 56 puede también ser considerada demostrativa de ciertas carencias en el proceso de inconstitucionalidad de la ley, tal y como se encuentra regulado en el Código General del Proceso.

Al respecto, y si partimos de la base que el conflicto no se limitaba a “libertad de empresa vs. regulación estatal”, sino que tenía una dimensión bastante más amplia, profunda y compleja, asociada a los derechos humanos económicos, sociales y culturales, entonces la participación de terceros en carácter de “amicus curiae” hubiera sin duda aportado al debate. La Corte, sin embargo, interpretó que la normativa procesal no permite dicha situación jurídica en el proceso de inconstitucionalidad y desestimó las solicitudes planteadas en ese sentido por organizaciones sociales.³² Esto contrastó notablemente con el curso que la causa siguió en la República Argentina, en donde no sólo se aceptaron amicus curiae sino que se hicieron audiencias públicas, en el entendido que la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual era de “relevancia institucional”³³.

En este sentido, pueden compartirse las conclusiones de AMOZA en torno a las carencias de garantías que nuestro ordenamiento jurídico presenta en materia de derechos colectivos o de “segundo generación”. El referido autor plantea que “la Constitución ha consagrado mayoritariamente solo garantías efectivas para los de primera generación, y sobre esa base se pretender proteger a las restantes categorías, lo que en la práctica deja carentes de protección, prohibiendo incluso la posibilidad de reclamar su protección ante los Tribunales por restringir la titularidad de la legitimación para accionar.”³⁴ La discusión en torno al artículo 56 y las decisiones a las que arribó la Corte parecen confirmar la exactitud de tales apreciaciones.

30 - Cfr. FARFÁN SOUSA, Ronnie. Ob. cit., p. 351.

31 - Cfr. GARGARELLA, Roberto. Ob. cit. p. 174-175.

32 - Ver sentencias N° 1045, 1046, 1047, 1048, 1049, 1050 y 1056 del 2015 de la Suprema Corte de Justicia. Los amicus curiae fueron presentados por las ONGS IELSUR y CAINFO, y la Asociación de la Prensa del Uruguay. Puede verse un comentario crítico sobre la postura de la Corte en: OCHS, Daniel. Ob. cit., p. 238-243.

33 - Ver al respecto: LORENZETTI, Ricardo. “Las audiencias públicas y la Corte Suprema” en Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Roberto Gargarella (compilador). Buenos Aires: Editorial, 2014, p. 345-354.

34 - AMOZA ANTÚNEZ DE OLIVERA, Edgardo. “¿Quién tutela los derechos colectivos? Algunas reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y su rol de garante jurisdiccional” en Revista de la Facultad de Derecho, N° 30, p. 15.

Bibliografía.

- AGUILAR VALDEZ, Oscar. "El principio de proporcionalidad en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual Argentina" en Servicios de comunicación Audiovisual, Augusto Durán Martínez (compilador), Montevideo: Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga, 2016, p. 71-96.
- AMOZA ANTÚNEZ DE OLIVERA, Edgardo. "Quien tutela los derechos colectivos? Algunas reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y su rol de garante jurisdiccional" en Revista de la Facultad de Derecho, N° 30, p. 11-26.
- ATIENZA, Manuel. Interpretación constitucional. Bogotá: Universidad Libre, 2010.
- BALBÍN, Carlos. Curso de Derecho Administrativo, Tomo 1. Buenos Aires: Editorial La Ley, 2007.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo. "Conceptos constitucionales definitorios de la legitimación del acto. Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general" en Revista de Derecho Público, N° 43, p. 139-156.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. "Servicios de comunicación audiovisual. Concepto. Naturaleza. Principios. Diversidad y Pluralismo." P. 125-171 en Servicios de comunicación Audiovisual, Augusto Durán Martínez (compilador). Montevideo, 2016, UCUDAL.
- FARFÁN SOUSA, Ronnie. "La prohibición constitucional de concentración de la propiedad de los medios de comunicación" en Revista de Derecho Administrativo; No. 14 (2014). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 341-362.
- GARGARELLA, Roberto. "La concepción constitucional de la libertad de expresión" en Revista Culturas Jurídicas, Vol. 2, N° 4, 2015, p. 168-187.
- LORENZETTI, Ricardo. "Las audiencias públicas y la Corte Suprema" en Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Roberto Gargarella (compilador). Buenos Aires: Editorial, 2014, p. 345-354.
- LORETI, Daniel y LOZANO, Luis. "El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación" en Revista Derecho Público, Año I, N°1, Ediciones Infojus, p. 29-55.
- OCHS, Daniel. "El Estado frente al debate público. Su deber dúplice de actuar y de omitir. Una primera lectura de la Ley N° 19.307" en Estudios de Derecho Público en homenaje a Horacio Cassinelli Muñoz. Alicia Rodríguez (compiladora). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2016. p. 225-243.
- REY, Alejandro. "El interés general. Argumento para limitar derechos individuales" en Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, N° 13, p. 177-187
- RISSO FERRAND, Martin. Algunas garantías básicas de los derechos humanos. 2° Ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2011.
- RISSO FERRAND, Martín. "Algunos problemas jurídicos de la ley N° 19.307 (Ley de Servicios de comunicación audiovisual)" en Revista de Derecho, 2° Época, Año 10, N° 12, Diciembre 2015, p. 125-191.
- ROTONDO, Felipe. "Derechos fundamentales y Derecho Administrativo" en Revista de Derecho Público, N° 47, p. 97-102.
- SARLO, Oscar. "Derechos, deberes y garantías implícitos en la Constitución uruguaya. Un análisis de filosofía política y epistemología del derecho" en Estudios en Homenaje a Juan Pablo Cajarville Peluffo. Cristina Vázquez (coordinadora). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2011, p. 1069-1099.

Jurisprudencia.

Nacional

Suprema Corte de Justicia (República Oriental del Uruguay). Sentencia N° 79/016 de 5 de abril de 2016, en autos "Direct TV Ltda. c/ Poder Ejecutivo. Acción de inconstitucionalidad".

Suprema Corte de Justicia (República Oriental del Uruguay). Sentencia N° 240/016 de 8 de agosto de 2016, en autos "Monte Cablevideo S.A. c/ Poder Legislativo. Acción de inconstitucionalidad".

Suprema Corte de Justicia (República Oriental del Uruguay). Sentencia N° 253/016 de 22 de agosto de 2016, en autos "Riselco S.A. (Nuevo Siglo) c/ Poder Legislativo. Acción de inconstitucionalidad".

Extranjera

Corte Suprema de Justicia de la Nación (República Argentina). Sentencia de fecha 29 de octubre de 2013, en autos "Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otros s/ acción meramente declarativa"



**UN ANÁLISIS DEL PROBLEMA DEL ARTÍCULO 56
DE LA LEY NO. 19.307**

Dr. Gabriel Delpiazzo
Facultad de Derecho - UDELAR

Planteo de la cuestión.

El objeto de esta exposición se limita a formular algunas reflexiones con el afán de aportar elementos que ayuden a comprender el fundamento de las prohibiciones o incompatibilidades impuestas por el artículo 56 de la ley N° 19.307 de 29 de diciembre de 2014 (“Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”).

En efecto, como ha quedado dicho a lo largo del panel, este artículo 56 establece dos incompatibilidades: por un lado, dispone que “Las personas físicas o jurídicas que presten servicios de comunicación audiovisual regulados por la presente ley no podrán, a su vez, prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos” (inc. 1°); y, por otro lado, prevé que “Ninguna persona física o jurídica podrá ser titular, total o parcial, simultáneamente, de una licencia para prestar servicios de televisión para abonados satelital de alcance nacional y de autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión abierta, así como tampoco de otras licencias para prestar servicios de televisión para abonados” (inc. 3°).

Quiere decir que los prestadores de servicios de radio o televisión no pueden prestar servicios de telefonía ni de transmisión de datos (y viceversa), y que los prestadores de servicios de televisión para abonados satelital de alcance nacional no pueden prestar servicios de radio o televisión abiertos ni otros servicios de televisión para abonados (y viceversa).

En particular, la prohibición dispuesta por el inciso primero de este artículo 56, ha motivado la promoción de diversas acciones de inconstitucionalidad por parte de prestadores de servicios de televisión para abonados interesados en poder prestar, a su vez, servicios de transmisión de datos.

Como resultados de tales acciones, recayeron sucesivas sentencias de la Suprema Corte de Justicia que -conforme fuera reseñado al comenzar el panel- alcanzan soluciones diversas, a raíz de cuestiones formales presentes en algunos casos y del cambio de postura de algunos Ministros respecto al fondo del asunto.

Así, mientras la mayoría de la Corte consideró en su Sentencia N° 79/2016 de 5 de abril de 2016 (“Caso DIRECTV”) que el inciso primero del artículo 56 no es inconstitucional, la misma cambió su postura en la Sentencia N° 240/2016 de 8 de agosto de 2016 (“Caso MONTE CABLEVIDEO S.A.”) y en la Sentencia N° 253/2016 de 22 de agosto de 2016 (“Caso NUEVO SIGLO”), en las que declaró -también en mayoría- su inconstitucionalidad.

Distinto fue el “Caso TCC”, en el que la Corte no ingresó el fondo del asunto, por entender en su Sentencia N° 180/2016 de 13 de junio de 2016, que este prestador de servicios de televisión para abonados carecía de legitimación activa, al no haber acreditado estar participando o estar pronta para participar en el mercado de los servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos.¹

Sin perjuicio de tales cuestiones acerca de la constitucionalidad de esta disposición, lo que se pretende en este trabajo es aportar elementos de reflexión para entender el

¹ - A diferencia de TCC, tanto NUEVO SIGLO como MONTE CABLEVIDEO había solicitado autorización para prestar servicios de Internet.

fundamento que motiva la misma.

Para ello, se partirá de una reseña del contexto en el que recae esta prohibición legal, para luego analizarla a la luz del mismo, a fin de extraer las conclusiones correspondientes.

Contexto en el que recae la disposición.

Contexto global: dos tendencias

Cabe identificar dos tendencias que marcan el contexto global en materia de prestación de servicios de telecomunicaciones: la convergencia tecnológica y el tránsito de la Administración prestacional a la Administración reguladora.

En primer lugar, el fenómeno de convergencia tecnológica consiste en la tendencia de diferentes sistemas tecnológicos en la evolución hacia la realización de tareas similares.

En geometría, se dice que dos líneas rectas “convergen” cuando se unen en un punto. Pues bien: aplicado este concepto geométrico al desarrollo tecnológico y, en particular, al desarrollo de las telecomunicaciones, el fenómeno de convergencia tecnológica refiere -entre otras manifestaciones- a la posibilidad de que diversos servicios puedan ser prestados a través de una misma red o a través de un mismo dispositivo. Diversos servicios convergen en un mismo soporte físico.

Ello es así porque los sistemas y redes que manipulan la información son indiferentes a la naturaleza (imagen, sonido o texto) del material fuente. La codificación digital de la fuente constituye el fundamento de esta convergencia tecnológica.²

Con gráficos términos, escribía Bill GATES en 1995: “En algún punto no lejano del futuro, un simple cable que llegue a cada casa será capaz de transportar todos los datos digitales necesarios a la misma... Cuando los bits se interpreten como llamadas telefónicas, sonará el teléfono. Cuando sean imágenes de video, se mostrarán en el aparato de televisión. Si son servicios de noticias en línea, nos llegarán como textos escritos e imágenes en una pantalla de computadora”.³

Así es que hoy, a través de un mismo cable, pueden recibirse servicios de voz (telefonía), de imagen (televisión) y de trasmisión de datos (Internet). Esta manifestación de la convergencia tecnológica, conocida como “triple play”, sigue desarrollándose, al punto que ya se habla de “cuádruple play” o de “multiplay”, dejando abierta la referencia a posibles nuevos servicios que puedan desarrollarse y prestarse.

De lo que se trata es de aprovechar al máximo las posibilidades de las nuevas tecnologías y obtener una actividad más eficaz y eficiente. Que el usuario pueda recibir y que el prestador pueda prestar todos los servicios que el medio del que dispone le permita o tenga capacidad de soportar.

Paralelamente, una segunda tendencia global a destacar es la del tránsito de

2 - Así: Carlos E. DELPIAZZO - Derecho de la Telecomunicaciones, UM, Montevideo, 2005, pág. 16.

3 - Bill GATES - Camino al futuro, 1995, pág. 33, citado por Carlos E. DELPIAZZO - Derecho de la Telecomunicaciones cit., pág. 16.

una Administración prestacional a una Administración reguladora, derivado principalmente de la crisis del Estado de Bienestar, caracterizado por la intervención activa del Estado en la prestación de los servicios públicos.

En efecto, este modelo entra en crisis a partir de los años 70', producto de diversos factores, ya sea por la desconfianza en la acción pública económica, la consideración de las reglas del mercado como mecanismos idóneos para conducir el progreso social o la necesidad de reducir los costos económicos que suponía la asunción por parte del Estado de la prestación de diversos servicios.⁴

Simplificando mucho esta evolución, lo cierto es que estas circunstancias van determinando un paulatino proceso de liberalización, por el cual algunos sectores de actividad tradicionalmente considerados como servicios de titularidad pública y de prestación en régimen de monopolio o exclusividad, pasan a ser prestados por el sector privado en régimen de competencia.

Es lo que llamamos en el ámbito del Derecho administrativo, el fenómeno de despublificación del servicio público,⁵ que puede caracterizarse por cuatro cambios:

- a) de la titularidad pública a la privada;
- b) de la exclusividad a la competencia;
- c) de lo prestacional a lo regulatorio; y
- d) del servicio público al servicio universal.

En particular, "el impulso de valores de mercado y de la libre competencia, la desregulación de determinados sectores económicos, junto con la idea de un Estado que no rema sino que lleva el timón, han conducido paradójicamente a la denominada re-regulación o neo-regulación: la regulación de un servicio público es preferida a la provisión directa del mismo. Se verifica así el cambio de lo prestacional a lo regulatorio".⁶

En virtud de este tránsito, la Administración tiene a abandonar su rol activo de prestador, pero conserva intensos poderes de intervención en cada uno de los sectores afectados, que se traducen en potestades normativas, de control y sancionadoras. De esta manera, la Administración mantiene el papel de garante de la correcta prestación de las actividades reguladas.

A partir de ese rol de regulador y garante es que surge la noción de "servicio universal", definido como el conjunto de exigencias mínimas que cabe imponer a las empresas que presten servicios de interés general para garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder a ciertas prestaciones básicas de calidad y a precios asequibles.⁷

El servicio universal responde precisamente a la constatación de que las reglas del mercado por sí solas son incapaces de garantizar la correcta prestación de estos servicios en aquellos lugares donde su prestación no es rentable para la empresa privada. Es el Estado regulador quien debe intervenir para regular el mercado y exigir

4 - Así: Rodrigo FERRÉS RUBIO - Hacia un nuevo concepto de servicio público: liberalización y competencia en A.A.V.V. Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Daniel Hugo Martins, FCU, Montevideo, 2008, pág. 339 y sigtes.

5 - Así: Antonio EZQUERRA HUERVA - Hacia un concepto objetivo de servicio público en el contexto comunitario europeo en Revista Vasca de Administración Pública, N 70, 2004, pág. 53.

6 - Luciano PAREJO ALFONSO y otros - "Manual de Derecho Administrativo", Ariel, Barcelona, 1996, 4 edición, tomo II, pág. 153 y sigtes.

7 - Así: Ricardo RIVERO ORTEGA - Derecho administrativo económico, Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 179.

la prestación universal del servicio, con estándares mínimos a los que todos tienen derechos.⁸

El sector de las telecomunicaciones y de los medios de comunicación no es ajeno a esta evolución. Ha ido migrando de una situación de monopolio hacia un régimen de competencia regulada, bajo un sistema de autorizaciones y de imposición de obligaciones destinadas a garantizar determinadas prestaciones al público.

Contexto legal: dos principios.

Desde el punto de vista de su contexto legal, debe observarse que el artículo 56 se inserta en la Ley dentro de su Título V referido a “Diversidad y Pluralismo” y, en particular, dentro de su Capítulo I, referido a las “Garantías y Promoción de la Diversidad y el Pluralismo”.

La Ley refiere constantemente a estos dos valores de diversidad y pluralismo, no solo reconociéndolos como principios que inspiran la regulación de los servicios de comunicación audiovisual (art. 10), sino también estableciendo el deber del Estado de garantizarlos y promoverlos (art. 11).

Bajo un enfoque positivo, estos valores o principios procuran garantizar el derecho de las personas a la libre expresión de informaciones y opiniones (desde la perspectiva del emisor) y el derecho de acceder a una pluralidad de informaciones y opiniones (desde la perspectiva del receptor).

En definitiva, se trata de tutelar el derecho de todos a estar adecuadamente informados, aspecto necesario para adoptar mejores decisiones y elecciones, y, por ende, presupuesto esencial de toda sociedad democrática. Es que recibir solo una versión de las cosas o información sesgada, no es propiamente información; es desinformación, lo que nos hace menos libres a la hora de elegir o de tomar decisiones.

Claro está que las proyecciones de estos principios rigen tanto para el sector público como para el sector privado. Si la emisión efectuada por el sector privado no es suficiente o es parcial, esa carencia se debe llenar con el sector público, si fuera de interés general la difusión de esas informaciones u opiniones.⁹

Bajo un enfoque negativo, los principios de diversidad y pluralismo buscan prevenir la formación de oligopolios y monopolios en la titularidad y control de los servicios de comunicación audiovisual (art. 11), lo cual también debe entenderse aplicable tanto para el sector privado como para el sector público.

Así, el artículo 51 de la Ley establece que tales monopolios u oligopolios -sin distinción- “conspiran contra la democracia, al restringir el pluralismo y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de las personas. Es deber del Estado instrumentar medidas adecuadas para impedir o limitar la existencia y formación de monopolios y oligopolios en los servicios de comunicación audiovisual, así como establecer mecanismos para su control”.

8 - Así: Antonio EZQUERRA HUERVA - Hacia un concepto objetivo de servicio público en el contexto comunitario europeo cit., pág. 86.
9 - Así: Augusto DURAN MARTINEZ - Servicios de comunicación audiovisual. Concepto. Naturaleza. Principios en A.A.V.V. Servicios de Comunicación Audiovisual, UCU, Montevideo, 2016, págs. 141 y 142.

Conforme con eso, la Ley enumera en los artículos siguientes una serie de medidas tendientes a promover la diversidad y el pluralismo, y evitar la existencia y formación de monopolios (como ser las limitaciones a la titularidad de servicios de radio y televisión). Entre esas medidas aparece el artículo 56 que es objeto de estudio.

Contexto local: dos situaciones.

Por último, cabe hacer referencia al contexto local en el que recae esta disposición en cuestión, pautado básicamente por dos situaciones:

- a) por un lado, el interés manifiesto de prestadores privados de servicios de televisión para abonados en comenzar a prestar servicios de transmisión de datos (al punto que algunos llegaron a solicitar la autorización correspondiente ante URSEC); y
- b) por otro lado, la intensa labor de ANTEL para extender el cableado de fibra óptica, a fin de poder brindar un mejor servicio de Internet y servicios asociados (incluyendo el de televisión).

Partiendo de este contexto, procede entonces examinar la norma para intentar entender los motivos que impulsaron su aprobación como una pretendida “garantía de diversidad y pluralismo”.

Análisis de la disposición en su contexto.

A contramano del contexto global

¿Puede explicarse la prohibición en cuestión por el impulso de las referidas tendencias globales? Parecería que no. Más bien, cabe entender que va a contramano de dichas tendencias.

Por un lado, la convergencia tecnológica aconseja que el prestador pueda brindar multiplicidad de servicios por la misma red; todos los servicios que el medio del que disponen les permita prestar.

Frente a ello, el inciso primero del artículo 56 viene precisamente a prohibir que los prestadores de servicios de televisión para abonados puedan brindar otros servicios por la misma red. Por eso, cabe coincidir con el Profesor DURÁN MARTÍNEZ en cuanto a que esta disposición “va en contra del proceso conocido con el nombre de convergencia, que se impone en los países más desarrollados para poder aprovechar al máximo las posibilidades de las nuevas tecnologías”.¹⁰

Por otro lado, cabe preguntarse si estas prohibiciones acompañan la mencionada tendencia de tránsito de una Administración prestadora a una Administración reguladora. Nuevamente, la respuesta negativa es la que parece surgir.

Sin entrar a analizar si con estas prohibiciones se está o no consagrando un monopolio de ANTEL para el transporte y transmisión de datos (cuestión que será objeto de

10 - Así: Augusto DURÁN MARTÍNEZ - ervicios de comunicación audiovisual. Concepto. Naturaleza. Principios cit., pág. 159.

estudio en otro panel de estas Jornadas), es claro que la disposición en cuestión no promueve la concurrencia entre particulares para la prestación de estos servicios, bajo una regulación estatal. Más bien, prohíbe a los particulares la prestación de servicios, fortaleciendo a la Administración que los presta. Lejos de abandonar el rol de Administración prestacional, el mismo se robustece.

A contramano del contexto legal

Seguidamente, procede analizar si la prohibición en cuestión puede explicarse por el contexto legal en que se la sitúa. ¿Se trata de una medida para garantizar la diversidad y el pluralismo? ¿Es una medida para evitar monopolios u oligopolios?

Al respecto, cabe coincidir con lo dictaminado sucesivamente por la Fiscalía de Corte en los procesos de inconstitucionalidad, al entender que las prohibiciones de este artículo 56 no son idóneas para la pretendida consecución de los valores de diversidad y pluralismo.

Precisamente, la Fiscalía ha sostenido que “su aplicación no ayuda a la obtención del fin deseado: asegurar el derecho a la información de las personas, mediante la diversidad y el pluralismo en la titularidad y el control de los servicios de comunicación audiovisual, evitando los monopolios y oligopolios. La prohibición a una persona que presta servicios de comunicación audiovisual regulados por la presente ley (no a todos), de prestar a la vez servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos, en nada incide a la hora de evitar o limitar monopolios u oligopolios. Es más: la aplicación de la ley no solamente no ayuda a conseguir el fin deseado (evitar la existencia de monopolios u oligopolios), sino que de hecho consolida uno ya existente (el de la empresa de telecomunicaciones del Estado)”.¹¹

En este sentido, parecería que el artículo 56 también va a contramano de los principios que inspiran la regulación establecida en la Ley.

En línea con el contexto local.

Resta entonces analizar el referido contexto local en el que recayó la prohibición en cuestión, para ver si del mismo pueden extraerse los fundamentos que motiven la misma.

Como surge de lo expuesto, este contexto local estaba marcado por el interés de prestadores privados de servicios de televisión para abonados de ofrecer adicionalmente servicios de transmisión de datos (por un lado), y por la prestación de por parte de ANTEL de estos servicios a través de la red de fibra óptica instalada, junto con otros servicios asociados, como ser de televisión (por otro lado).

En este escenario, prohibir a los prestadores privados de servicios de televisión para abonados la prestación de servicios de transmisión de datos, significaba evidentemente la exclusión de posibles competidores de ANTEL en la prestación de tales servicios, con el consecuente beneficio para este última.

En su mérito, puede encontrarse en este contexto local -o, mejor dicho, en el interés de

¹¹ - Dictamen de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación de fecha 7 de abril de 2015, recaído en el Caso DIRECTV.

la empresa estatal de telecomunicaciones- el fundamento para entender el por qué de esta prohibición dispuesta por el inciso primero del artículo 56.

Valoración final.

Si el motivo de esta prohibición del artículo 56 fue desplazar a los prestadores particulares interesados, para empoderar a ANTEL en la prestación de estos servicios, cabe hacerse una nueva pregunta: ¿son esos motivos razones de interés general, capaces de justificar la limitación de derechos de los prestadores particulares?

De acuerdo al artículo 7° de la Constitución, la ley puede limitar derechos fundamentales siempre que medien estas “razones de interés general”. Este requisito sustancial de toda limitación válida implica, por un lado, que existan “razones”, y, por otro lado, que las mismas sean de “interés general”.

En primer lugar, la exigencia de “razones” ya califica a los motivos que pueden justificar una limitación de derechos. No es admisible cualquier motivo, sino que la Carta requiere que los mismos revistan un estándar de razonabilidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Las herramientas para determinar si estas razones existen o no, serán el principio de proporcionalidad y el de razonabilidad.¹²

En segundo lugar, el “interés general” es un concepto jurídico indeterminado. No hay aquí discrecionalidad del legislador. El interés general existe o no. Es preciso entonces determinar la existencia del interés general para esa limitación; si eso no ocurre, la ley es inconstitucional y así debe declararse por la Suprema Corte de Justicia.¹³

Aplicando tales exigencias al análisis de la disposición en cuestión, cabe coincidir con la Corte en cuanto a que no se advierten ni “razones” ni “interés general” que justifiquen la limitación impuesta.

Por un lado, las tendencias globales marcan que no es razonable limitar las posibilidades de desarrollo de los prestadores de servicios de telecomunicaciones. Por otro lado, el interés general no es equiparable al interés de determinada empresa pública -como es ANTEL- frente a una situación concreta. Más bien, es el resultado cualitativo y cuantitativo de la confluencia de intereses particulares.

En tal sentido, la Suprema Corte de Justicia ha entendido -en la citada Sentencia N° 240/2016, posición reiterada en la Sentencia N° 253/2016- que, en relación a la prohibición establecida por la disposición en cuestión, “no existen razones de interés general para limitar tales derechos, circunstancia que, por sí sola, vulnera el principio de libertad previsto en el art. 7 de la Constitución. No resulta de la norma, ni ha sido explicitado por el Legislador, por qué motivo correspondía establecer una limitación más estricta en este aspecto que la prevista por el art. 55 de la Ley que tiene la finalidad expresa de evitar la concentración empresarial (los monopolios y oligopolios)”.

Agrega la Corte, citando el voto del Sr. Ministro Dr. Jorge Chediak, que “no se aprecia ninguna razón de interés general en dicha prohibición y que la misma mantiene en

12 - Así: Martín RISSO FERRAND - Guía para la resolución de casos de Derecho Constitucional y Derechos Humanos, FCU, Montevideo, 2017, pág. 66.

13 - Así: Augusto DURÁN MARTÍNEZ - Servicios de comunicación audiovisual. Concepto. Naturaleza. Principios cit., pág. 163.

forma velada el monopolio en la transmisión de datos por parte de la empresa estatal ANTEL”.

De esta manera, la Suprema Corte toma el concepto moderno de “razones de interés general”, lo que es una excelente noticia para futuras acciones contra leyes que limiten derechos humanos. Esta posición jurisprudencial conduce, como explícitamente ha dicho la Corte en prácticamente todas las sentencias contra la invocada ley N° 19.307, a que la herramienta básica para determinar si existen o no razones de interés general, sea el principio de proporcionalidad (y razonabilidad).¹⁴

No parece razonable ni ajustado a los principios de igualdad y libre competencia, que se discrimine a prestadores particulares en beneficio a ANTEL, cuando ésta, además del servicio de transmisión de datos puede -y de hecho lo hace- prestar otros servicios de comunicación a través de la plataforma de Internet (aprovechando la convergencia tecnológica que expresamente se prohíbe a los demás por el artículo 56).

Es de ver que mientras se prohíbe a los prestadores privados de servicios de televisión brindar servicios de transmisión de datos, ANTEL puede prestar servicios de transmisión de datos y además servicios de televisión, sin las limitaciones que establece la Ley (en tanto los servicios prestados por Internet quedan excluidos de su ámbito de aplicación¹⁵).

No se cuestiona que sea bueno o malo que ANTEL brinde esos servicios. Lo que se cuestiona es la desigualdad y desventaja competitiva que esta prohibición legal genera entre unos y otros.

En su mérito, es de esperar que el Parlamento proceda a la derogación o modificación de la prohibición en cuestión. Sin perjuicio del efecto para el caso concreto que tienen las sentencias resultantes de las acciones de inconstitucionalidad, cabe partir del principio de que ningún Poder del Estado puede tener interés en que perviva una disposición legal que contradice el marco constitucional de la República.

14 - Así: Martín RISSO FERRAND - Guía para la resolución de casos de Derecho Constitucional y Derechos Humanos, FCU, Montevideo, 2017, pág. 66.

15 - El art. 1° de la Ley N° 19.307 explicita que no son objeto de regulación en la misma los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de protocolo Internet.

**EVENTOS DE INTERÉS GENERAL Y DERECHOS EXCLUSIVOS.
EN LA BÚSQUEDA DE UN SANO EQUILIBRIO**

Dr. Juan Andrés Lerena

Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay - ANDEBU

El Artículo 39 de la Ley 19.307 referido a “Eventos de Interés General” establece que “en caso de emitirse por televisión eventos que involucren actividades oficiales de las selecciones nacionales de fútbol y de básquetbol en instancias definitorias de torneos internacionales y en instancias clasificatorias para los mismos, deberán ser emitidos a través de un servicio de radiodifusión de televisión en abierto y en directo y simultáneo. Para estos eventos quedará limitado el ejercicio de derechos exclusivos en aquellas localidades del territorio nacional donde no se cumpla esta condición. En estos casos, y cuando no exista ningún otro prestador interesado en la emisión, el Sistema Público de Radio y Televisión Nacional deberá hacerse cargo de garantizar el derecho establecido en el artículo precedente, siempre que sea técnicamente posible y en la modalidad de retransmisión.

El Poder Ejecutivo excepcionalmente podrá, mediante resolución fundada y previo informe del Consejo de Comunicación Audiovisual, incluir eventos adicionales en esta modalidad.”

Básicamente, lo que establece este artículo es que si los partidos oficiales de las selecciones de futbol y basquetbol de Uruguay en determinadas circunstancias, son emitidos por un servicio de televisión, esa emisión debe realizarse en abierto y en directo.

Si no hay ningún canal de televisión abierta interesado en adquirir los derechos para emitirlo, dicha emisión será realizada por el Sistema Público de Radio y Televisión, sin el pago de contraprestación ninguna al titular de los derechos.

Para poder analizar correctamente la situación planteada, es necesario poner en contexto los derechos en juego.

La generalidad de los ordenamientos jurídicos reconocen al productor - organizador de un evento, el derecho a explotarlo comercialmente mediante sus distintas modalidades: venta de entradas, esponsorio, derechos de transmisión o retransmisión, entre otros.

En Uruguay la jurisprudencia ha señalado que: “una asociación o entidad determinada por la circunstancia de asumir la responsabilidad de organizar un evento deportivo, que supone costos de consideración, adquiere, por derivación, el derecho de realizar la explotación comercial del mismo.

Si esa explotación se efectúa recurriendo a transmisiones por vía de la televisión, parece obvio que tiene el derecho correlativo de otorgar o conceder a empresas televisivas la facultad de transmitir el desarrollo de la competencia, obteniendo, como contraprestación un precio.

Es decir hay un derecho con contenido económico de la entidad organizadora, que supone, obviamente, la facultad de disponer del mismo.

Es sabido que la organización del evento supone costos que, en el caso de autos, son costos de entidad. (Sent. 17, de Juzgado Letrado en lo Civil de 12vo Turno, confirmada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2do turno)

Es decir, que nuestra jurisprudencia, así como la mayoría de los ordenamientos jurídicos en el mundo reconoce un derecho para explotar comercialmente el evento.

En la actualidad, la venta de los derechos de transmisión o retransmisión televisiva

constituye la fuente de ingresos más importante para el productor del evento, en algunos casos puede financiar más del 50% del costo total.

Los eventos de mayor notoriedad en los que participan las selecciones nacionales de fútbol y basquetbol, son los Mundiales de mayores y juveniles, organizados por la FIFA, la Copa América y los Sudamericanos de juveniles, organizados por la Conmebol, los Juegos Olímpicos organizados por el Comité Olímpico Internacional, entre otros.

Estas Entidades comercializan los derechos de transmisión de los eventos en las distintas regiones y países, ya sea directamente o a través de intermediarios.

El artículo 39, por su defectuosa redacción, ha suscitado diversas interpretaciones, algunas muy extensivas. Incluso se ha llegado a sostener por parte de un grupo de organizaciones, en una denuncia presentada ante la Unidad Reguladora de Comunicaciones, que los 18 partidos de las Eliminatorias estarían comprendidos dentro de la previsión y por tanto debían ser transmitidos gratuitamente por la Televisión Pública.

Más allá de no compartir el alcance de la interpretación dada por éstas organizaciones, existe un criterio de lógica y razonabilidad que se debe ponderar.

A quien va a interesar comprar los derechos de televisación de las Eliminatorias si los partidos de Uruguay van a ser emitidos gratuitamente por la televisión pública? Puede que exista algún interesado, pero por una cuestión lógica, el precio a ofertar va a ser infinitamente menor al que podría pagar en caso de no existir tal disposición.

Por su parte y ante la denuncia presentada, la interpretación realizada por la URSEC respecto del artículo en cuestión fue la siguiente:

Para el caso de los Mundiales, sería de aplicación la transmisión obligatoria por televisión abierta, en caso de que Uruguay disputara la semifinal y la final del torneo.

Para el caso de las Copas Américas y los Juegos Olímpicos se seguiría el mismo criterio.

Para el caso de los Sudamericanos juveniles, dependerá de los resultados de la selección en cada caso específicamente considerado, pero si siguiéramos la lógica del último Campeonato disputado, la obligación aplicó a los tres últimos partidos, en los que la selección tenía posibilidades de asegurar su clasificación al Mundial.

En el caso de las Eliminatorias, los partidos en los cuales se pueda determinar la clasificación o eliminación de la Selección.

Por mi parte, me afilio a una posición más cercana a la sustentada por la URSEC, aunque con algunos matices. Específicamente, entiendo que las instancias semifinales no están comprendidas dentro de la previsión legal, aunque admito la opinabilidad del tema. Considero que la interpretación debe ser lo más restrictiva posible, para causar la menor restricción al derecho fundamental que se está limitando.

A partir de la aprobación de ésta disposición, en cualquiera de sus interpretaciones,

existe un cambio que impacta directamente en la ecuación económica de los organizadores de éstos eventos y o en sus intermediarios en la comercialización. Hay una restricción al ejercicio de un derecho individual, que puede afectar el valor del producto que van a ofrecer en Uruguay. Hay una transferencia compulsiva de un derecho que estaba en la esfera privada hacia la esfera del Estado.

Es importante señalar que la solución consagrada en el artículo 39 no fue una invención del legislador patrio, sino que se extrajo, con ciertas adecuaciones, del sistema europeo y particularmente del español.

El artículo 39 fue parcialmente impugnado de inconstitucionalidad con recursos presentados ante la Suprema Corte de Justicia.

POR UNANIMIDAD DE SUS MIEMBROS, AUNQUE POR DIVERSOS ARGUMENTOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DECLARÓ INCONSTITUCIONAL EL INCISO TERCERO DEL ARTICULO 39, QUE PREVEÍA LA POSIBILIDAD DE QUE EL PODER EJECUTIVO PUDIERA INCLUIR NUEVOS EVENTOS ADICIONALES A LOS PREVISTOS EN LA NORMA

Tres de los cinco Ministros, consideraron que el artículo vulnera el principio de legalidad, en la medida que delega en el Poder Ejecutivo una facultad que es prerrogativa de la ley, como lo es la limitación de un derecho individual.

“Lo dispuesto en el art. 39 inc. 3 no cumple con el principio de legalidad o de reserva legal, ya que supone habilitar la restricción de un derecho fundamental por vía de un acto administrativo sin cumplir con los requisitos para ello.

... el inciso 3ero del art. 39 limita indebidamente el accionar de aquellas empresas que deciden invertir para la transmisión exclusiva de un determinado evento.

... al no definir cuáles serán los eventos de interés general adicionales y delegar dicha definición en la Administración, colide con el art. 7 de la Constitución, el cual dispone que nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales, sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”

Los otros dos Ministros consideraron que no existe un interés general que fundamente la limitación individual de un derecho y además establece que en dicho caso, corresponde una justa y previa compensación al afectado.

“... esta norma habilita, sin un criterio legal basado en razones de interés general, en forma ilimitada y atemporal, y sin la necesaria justa y previa compensación, la expropiación de derechos patrimoniales de la empresa que tiene el derecho a la transmisión de la señal correspondiente” (art. 32 de la Constitución)

EN CUALQUIERA DE LAS DOS HIPÓTESIS, LOS MIEMBROS DE LA CORTE COINCIDEN QUE EXISTE UN DERECHO INDIVIDUAL QUE ESTÁ SIENDO AFECTADO POR LA NORMA,

SI TRASLADAMOS LOS RAZONAMIENTOS EFECTUADOS POR LA CORTE A LOS DOS PRIMEROS INCISOS, LA SOLUCIÓN CONCEPTUAL DEBERÍA SER LA MISMA: EXISTE UN DERECHO INDIVIDUAL AFECTADO QUE CAUSA UN PERJUICIO.

LO QUE PUEDE VARIAR ES EL RESULTADO:

EFFECTIVAMENTE HAY UNA TRANSFERENCIA DE UN DERECHO del PRIVADO HACIA EL ESTADO, SIN COMPENSACION.

EN MI OPINION, ESTAMOS ANTE UNA NORMA QUE CONTRAVIENE LA CONSTITUCION, EN CUANTO INCUMPLE CON EL PRECEPTO DEL ART. 32, OMITIENDO FIJAR UNA "justa y previa compensación de parte del Tesoro Nacional"

AHORA BIEN, AUN CUANDO NO LLEGARA A COMPARTIRSE QUE ESTA TRANSFERENCIA DE DERECHOS ENCUADRARA DENTRO DEL CONCEPTO CLASICO DE EXPROPIACION, LA NORMA NO SERIA INCONSTITUCIONAL. PERO IGUALMENTE ESTARIAMOS FRENTE A UN ACTO LEGISLATIVO QUE CAUSA UN PERJUICIO A UN PRIVADO, QUE DEBE SER REPARADO POR EL ESTADO.

En conclusión y respondiendo a la pregunta que operó como disparador de ésta presentación, para que exista un sano equilibrio entre los intereses en juego, si el Estado obliga al privado a ceder los derechos de televisación sobre un determinado evento, debería establecer un mecanismo de resarcimiento que compense el daño causado.

_____●

**EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE
LAS TELECOMUNICACIONES A NIVEL GLOBAL.
¿ES DESEABLE UN RÉGIMEN UNIFORME?”**

Lic. Andrés Sastre

Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones - ASIET

Para quien no la conozca, ASIET es la Asociación Interamericana Empresas de Telecomunicaciones que desde 1982 agrupa a las principales empresas tanto públicas como privadas de América Latina -aquí en Uruguay son parte tanto Antel como Movistar y Claro- con el objetivo de apoyar y fomentar el desarrollo las telecomunicaciones de América latina y el diálogo público-privado.

Si vamos al tema por el que me han convocado lo primero que tengo que decir es que no estoy de acuerdo con el título; que es la “regulación económica del sector de las telecomunicaciones”... Sí y no estoy de acuerdo. Veamos: La evolución del sector, de la evolución tecnológica de los últimos 15 años, hace que ya tengamos que dejar de hablar únicamente del sector de las comunicaciones como sector aislado del resto.

La convergencia en la que nos encontramos actualmente hace que tengamos que hablar de la regulación económica del ecosistema digital en su conjunto. Estamos hablando desde que se crea contenido hasta que le llega al usuario final en su smartphone. Y ahí tenemos las aplicaciones, famosos OTTs, que en muchos de estos casos están entrando a competir en sectores que antes tradicionalmente eran de las telecomunicaciones en sí. Esto no quiere decir que podamos desglosar cada uno de estos sectores por separado y ver cuánto aportan y cuál es su régimen económico y jurídico. Y luego vamos a ver cómo existen una serie de asimetrías que conviene aclarar si queremos lograr un ecosistema digital sostenible que pueda crecer en largo plazo, con el objetivo de cerrar, masificar el uso de telecomunicaciones y cerrar la brecha digital tanto en Uruguay como en América Latina.

Entonces si analizamos en sí lo que es el aporte, la contribución económica del sector de las telecomunicaciones tanto sus efectos directos como indirectos, vemos lo siguiente:

Lo más importante de todo: la inversión en telecomunicaciones en la región. Aquí tengo la lista de lo que se ha invertido en 2014 en todos los países de América Latina. Vemos en Uruguay que es el país que más invierte por habitante de América Latina, 118 dólares por habitante, y podemos decir que la infraestructura que mejor funciona en Uruguay al día de hoy es la infraestructura de telecomunicaciones. Todavía queda mucho por hacer, pero hay que sentirse orgulloso de eso, es una inversión muy fuerte. Queda mucho hacer pero es una inversión de 406.000.000 de dólares, eso hace dos años.

En cuanto a empleo, aquí tienen la lista de todo el empleo directo que generan las telecomunicaciones en la región. En Uruguay tenemos en torno a 12.500 personas que dependen directamente del sector de telecomunicaciones y la media que cobran cada uno de ellos.

Lo que produce el sector: En Uruguay el sector contribuye un 3% al PBI, esto en efecto directo. Y aquí vamos al tema clave que son los impuestos generales, los impuestos que paga el sector de telecomunicaciones. El sector de telecomunicaciones es el segundo sector más grabado en toda América Latina, solo después del alcohol y del tabaco. Esto evidentemente incide en lo que hemos hablado antes sobre las inversiones que se realizan, ¿no?

Uruguay no es el que más tasa al sector de las telecomunicaciones pero... Esto, sin duda también los pagos que se realizan por espectro... y aquí me gustaría hacer dos salvedades, dos modelos distintos, y cuál creemos que es más útil. Aquellos países que consideran, que tienen una manía monetarista del espectro; decir “bueno, vamos

a sacar un rendimiento económico fuerte por algo que es del estado y vamos a venderlo” como puede ser Argentina o Brasil; y el caso de Chile que es el que desde la Asociación entendemos que debe ser replicable a otros países, que es el modelo de “beauty contest” o modelo de belleza, que lo que hace es, no grabar al espectro sino, aquellas empresas de telecomunicaciones a las que se les otorga espectro se les dan unas obligaciones de inversión en infraestructura, inversiones en conectividad y en base a eso se les otorga ese espectro.

Si vamos al pago de IVA que pagan los consumidores por los servicios de telecomunicaciones, encontramos que representa un 0,65% del PBI en Uruguay y en torno a 367.000.000 de dólares anuales, y lo más gravoso que entendemos, son los derechos de importación de dispositivo. Y esto tiene que ver con algo de lo que quizás entra en contradicción con muchas de las áreas del estado que se dedican a la masificación de las telecomunicaciones con la inversión que hemos visto anteriormente, la inversión de los privados que, sin embargo, entra en contradicción. Una barrera fundamental para el acceso a internet, para el acceso a nuevas tecnologías es el acceso a los dispositivos. Aquí en Uruguay se paga más por el acceso a dispositivos que en otros países vecinos y eso, entendemos que, es una labor importante que ha hecho el gobierno uruguayo, de masificación, de inversión en fibra óptica, de llegar a dispositivos como el plan Ceibal, el plan para que los adultos lo tengan, pero pasa con que otra área de repente grave con un 16% y tengamos que pagar más por acceder a un dispositivo; que las familias con menores ingresos no sean capaces de acceder o tengan que hipotecarse para tener el smartphone último modelo o la laptop de último modelo. Eso es una cosa que hay que ver, que la política de masificación de las telecomunicaciones sea transversal a todas las áreas del gobierno y no que un área realmente haga una labor muy importante de masificación pero se vea contrarrestada con otras decisiones en otras áreas. No sólo pasa en Uruguay; vemos el caso argentino que alcanza casi el 30% la tasa importación. Un ejemplo claro de buena práctica es lo que realizó el MINTIC en Colombia, que eliminó esta tasa de importación y al año siguiente el acceso a smartphones de última generación se multiplicó con creces.

Si nosotros volvemos al conjunto de lo que sería el ecosistema digital y lo que aporta a la economía latinoamericana, vemos que aportan cerca del 5% PBI latinoamericano. Eso lo genera directamente -estamos hablando de contribución directa, no indirecta- el eco ecosistema digital y tiene más de 1.000.000 de trabajadores directos. Dentro de esto podemos ver que en cada sector de los que hemos visto antes hay una gran diferencia entre lo que aporta el sector de telecomunicaciones y lo que podrían aportar las plataformas digitales. Igualmente pasa con la fuerza de trabajo, que la mayoría se lo lleva la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones. Esto tiene que ver porque evidentemente son empresas que tienen un mayor volumen de trabajadores y también por otro lado porque, si bien hemos mejorado mucho la conectividad y somos usuarios intensivos, estamos consumiendo realmente servicios de aplicaciones digitales que no son latinoamericanos. Estamos usando aplicaciones que vienen de Estados Unidos, estamos transfiriendo dinero a los Estados Unidos. Sólo uno de cada cuatro aplicaciones que visitamos es de este continente. Hay honrosas excepciones, como es el caso de Mercado Libre o de Pedidos Ya uruguayo, pero la generalidad es que consumimos redes sociales estadounidenses, servicios estadounidenses de Amazon, o eBay. En general 83% de la economía digital se encuentra en Estados Unidos y estamos transfiriendo riqueza. Somos usuarios intensivos de telecomunicaciones, pero no somos capaces de generar riqueza a través de la infraestructura que tenemos.

Es un “debe”, pues tampoco tenemos fuerza productiva ni la plataforma digital está generando dinero aquí.

Hemos visto lo que contribuye el sector y lo que paga el sector de las telecomunicaciones en América Latina. Si nosotros vemos todo el globo del ecosistema digital, vemos que hay una notable diferencia entre lo que se le obliga o lo que tienen que pagar los vendedores de telecomunicaciones -cerca del 30%- con lo que aportan muchas plataformas digitales, porque muchas de ellas ni siquiera están establecidas en nuestros países, no pagan impuestos en nuestros países, y como hemos dicho, se llevan únicamente todo el dinero de los usuarios uruguayos y latinoamericanos. Esto evidentemente genera una serie de asimetrías que tienen que ver con lo necesario, la retribución de las inversiones necesarias. Si distribuimos por mercado, el mercado de las telecomunicaciones si atendemos al índice de Gitman, que mide la concentración en los mercados, vemos que en telefonía móvil, si se calcula que en torno a 4.000 hay un nivel de competencia efectiva, el sector de telecomunicaciones sí que tiene un nivel de competencia grande, con una abolición de tarifa de la banda ancha móvil que ha venido reduciéndose a lo largo de los últimos años, o sea que está haciendo cada vez más asequible va a haber mayor número de ciudadanos. pero sin embargo, si atendemos a la distribución en plataformas digitales, vemos que hay un desequilibrio inmenso en cuanto al uso. O sea, cualquiera que sea un economista principiante sabe del problema que esto genera que haya un 93% de cuota de mercado para buscadores o que es simplemente en redes sociales Facebook prácticamente borre al resto de la competencia.

Con todo esto ¿qué tenemos? Tenemos que afrontar un cierre de la brecha digital en América Latina, seguir impulsando montón de inversiones, porque, como se habló el lunes, la demanda de datos cada vez es mayor. Y a la vez que crece la demanda de datos, disminuye el ARPU por usuario, lo que genera cada usuario de las telecomunicaciones. Podemos decir que los ingresos que generan los usuarios de telecomunicaciones en América Latina son de los más bajos del mundo. Nosotros lo que queremos es llegar a ser Suiza y tener unos servicios como Suiza, pero el ARPU por mes en Suiza es 35,5 dólares; en América Latina no llega a 9,6. Y con esos mimbres es que tenemos que cerrar la brecha digital. Uno se preguntará ¿por qué hay tanta queja sobre el precio del servicio de telecomunicaciones y aquí me están diciendo que realmente los usuarios de telecomunicaciones son los que generan menos? ¿Por qué? Por el éxito y por la desgracia de los planes prepago. Tenemos una tasa de prepago de 66% que es lo que contribuye a que este ARPU sea tan bajo.

Como vemos, tenemos un régimen regulatorio extorsivo, porque los nuevos entrantes, estos OTTs realmente son los que enriquecen internet, lo que hacen que realmente genere una demanda por parte de los usuarios. Y no hay que estar contra ellos, ni es una pelea entre unos y otros, sino simplemente ver cómo logramos la cuadratura del círculo y cómo encontramos un sistema sostenible a largo plazo. Porque lo que pasa es que, si tenemos una sobretributación del centro de tributaciones, por lo visto a determinados usuarios no vamos a llegar.

Si vemos que estamos sobretributados tampoco podemos seguir invirtiendo, o no invirtiendo todo lo que deberíamos con todos los retos que tenemos. Si vemos que determinadas aplicaciones están entrando a dar servicios que antes eran tradicionalmente reservados a nosotros y ellos no pagan impuestos, pues evidentemente hay una distorsión. ¿Y cuál es la solución? Podemos hacer cuatro

cosas. Ustedes juzgarán cuál es la más oportuna:

Podemos decir que prohibimos realmente todos los nuevos OTTs, todas las nuevas aplicaciones y seguimos con los servicios tradicionales, porque “esta gente se ha metido donde no debía y debe ser prohibido, vamos a prohibir Uber, vamos a prohibir Whatsapp, vamos a prohibir AIRB&B, porque total, vienen a meterse donde no debían” y creo que no es razonable porque realmente son servicios demandados por la sociedad. No debe ser el camino, ¿no?

Podemos decir que se quede todo como está y que sigan los servicios tradicionales, estas nuevas aplicaciones fuera de regulación y fuera de regulación económica. Pues entonces lo que vemos es que tenemos una asimetría notable, porque si ellos triunfan más debe ser en base a la innovación, no que a sus bases de innovación además le agreguemos una diferenciación regulatoria que las haga ser más agresivas y más competitivas. Eso tampoco es así.

Podríamos decir que entonces las permitimos y les ponemos la misma regulación que tienen las telecomunicaciones al día de hoy. Podría ser una vía, estamos con las telecomunicaciones, o para el caso de Uber la misma regulación que tenga el taxi. Puedo decir “bueno, es la solución”, podría ser. Pero estamos de acuerdo en que quizás deberíamos analizar esa regulación y ver si al día de hoy resultan obsoletas en algunos de sus términos o podemos bajar eso. Porque la idea no es que las OTTs que están aquí en regulación y nosotros estemos aquí y la suma aquí.

Y si no que igual podemos bajar a todos, que sería mi cuarta opción, y lograr un término intermedio y al que llegamos a un ecosistema digital justo, sostenible en el tiempo, y que evite asimetrías regulatorias como yo les digo, “level playing field” no es que tenga que haber más regulación, sino que la regulación realmente sea homogénea a todas las partes: mismos servicios, mismas regulaciones.

ESTADO Y TELECOMUNICACIONES EN EL SIGLO XXI

Dr. Matías Rodríguez

Administración Nacional de Telecomunicaciones - ANTEL

Presentación

La pregunta implícita en el título de esta presentación, es ¿cual es el rol que corresponde a las instituciones estatales en la industria de las telecomunicaciones en el siglo que estamos iniciando?

El planteo así formulado presenta tres aspectos a explorar, a saber: primero, la relación entre los sectores público y privado en la economía; segundo, las telecomunicaciones examinadas como industria; y tercero, el menú de roles a disposición del Estado en la materia. Luego de comentar someramente cada uno de ellos, concluiremos esbozando nuestra respuesta a la pregunta implícita referida.

La relación entre el Estado y la empresa privada.

Comencemos señalando que lo que hoy denominamos genéricamente alianzas o participación público – privada, es un fenómeno muy antiguo. Se remonta por lo menos a los Publicanos de la República Romana. Estos eran particulares que mediante contrato de arrendamiento o “locatio” obtenían para sí la recaudación de todos los tributos normales (los vectigales) de una provincia, constituyendo frecuentemente compañías por acciones que, además de recaudar, manejaban toda la actividad económica provincial. El apóstol **Mateo** fue uno de estos concesionarios. Llegado el Imperio, y ante las protestas y rebeliones que su accionar provocaba, esos concesionarios privados fueron sustituidos por funcionarios públicos, en lo que constituye el primero –pero no el último- de los retornos de lo público a terrenos que parecía haber abandonado definitivamente a la actividad privada.¹

Avanzando rápidamente en el tiempo, vemos que en el medioevo aparece otra forma de participación público – privada: las llamadas Compañías “con Privilegio” otorgado por la monarquía reinante sobre una determinada actividad económica rentable. El registro documental más antiguo que se conserva de estas empresas pertenece a la sueca **STORA** (nuestra conocida **Stora Enso**), que emitió acciones en 1288, y posteriormente obtuvo privilegio minero de parte del **Rey Magnus IV**.²

Estas compañías con privilegio alcanzaron su apogeo durante la época mercantilista. Parece extraño que el Estado fuerte e intervencionista de ese período, que se aferraba al proteccionismo y promovía el imperialismo, utilizara como brazo ejecutor a sociedades privadas por acciones, pero así fue. De hecho, la mayor compañía comercial de la historia fue la “**Compañía Británica de las Indias Orientales**”, que duró casi tres siglos sin mover su sede de Londres, y llegó a manejar por sí sola la mitad del comercio mundial. En la India alcanzó a tener casi 300.000 empleados, y su Carta Patente -otorgada por **Isabel I** en 1600- le daba el poder de levantar ejércitos, administrar colonias, hacer la guerra y firmar la paz, así como el monopolio de los negocios con Asia.

Ya en el siglo XVIII las voces de los economistas fisiócratas se alzaron contra el mercantilismo bajo el lema “laissez faire”, el que posteriormente fue adoptado como propio por los pensadores liberales, encabezados por **Adam Smith**.

1 - <https://es.wikipedia.org/wiki/Publicano>

2 - https://en.wikipedia.org/wiki/Stora_Enso

El siglo XX por su parte fue el tiempo de las grandes promesas incumplidas: ni se pudo planificar desde un escritorio central toda la actividad económica de una nación, ni pudo el accionar estatal dar bienestar a toda la población “desde la cuna hasta la tumba”, ni el enriquecimiento de unos pocos nos benefició a todos, como tan claramente lo preguntara el recientemente fallecido filósofo **Zygmunt Bauman**.

Entrados al siglo XXI, leemos en un dossier especial publicado por la revista “**The Economist**” en 2012 titulado “La Mano Visible” que parece emerger una nueva promesa: tras señalar que “el creciente y exitoso capitalismo de Estado es el más formidable enemigo que el capitalismo liberal ha enfrentado jamás”, informa que éste tras haber logrado un crecimiento extraordinario de la economía china durante tres décadas, “promete hacer lo mismo por otras economías emergentes”.³

Por nuestra parte no sabemos cual será la promesa dominante en los años por venir, pero nos consta que todas y cada una de las que fueron formuladas por las tres grandes cosmovisiones económicas del siglo XX fracasaron.

La industria de las telecomunicaciones.

En esta materia existe una cierta confusión a esclarecer. A partir del dudoso concepto de “nuevas tecnologías”, hay una difundida visión mediática que percibe a las telecomunicaciones como un sector incipiente o en formación. Esto resulta sorprendente, pues se trata de una industria con casi 230 años de antigüedad. El primer telegrama de la historia se recibió en París el 19 de julio de 1794, anunciando la victoria de la República sobre los austríacos, y fue enviado desde Lille a través de 230 kms, mediante 22 torres telegráficas de semáforos, sistema que fuera inventado por Claude Chappe en 1790 e instalado por el Estado francés. Años después ese medio sería objeto de la primera “regulación” estatal, al prohibirse su uso a particulares para evitarle pérdidas a la bolsa de París, por acceso asimétrico a información relevante. La red estatal francesa llegó a tener 5.000 kms, y el invento se desplegó también en Inglaterra y España por empresas privadas.

Corresponde señalar que tan temprano como en el siglo XIX, ya existían corporaciones transnacionales con decenas de miles de empleados, desarrollando telegrafía eléctrica y telefonía.

El primer cable subatlántico se instaló en 1858 entre Inglaterra y el Canadá británico, y aunque solo funcionó por 3 semanas, igualmente resultó rentable porque uno de los pocos mensajes enviados por su intermedio (con el texto “sofocada rebelión en la India, desmovilizarse”) evitó a la Corona Británica una enorme erogación logística al detener el embarque de tropas canadienses que iban a combatir a ese destino asiático. Coincidentemente, dicha rebelión (conocida en la historia como “De los Cipayos”) significó el fin del mandato colonial de la referida “Compañía de Indias”, pues en 1858 los funcionarios públicos la sustituyeron en el gobierno del subcontinente indio, en otro de los retornos históricos del Estado a actividades previamente cedidas a la actividad privada.⁴

Años después, la telegrafía eléctrica dejó su lugar a lo que en principio era una

3 - “State capitalism: the visible hand”. 31/1/2012 <http://www.economist.com/node/21542931>

4 - “How the world was one”. Arthur C. Clarke, Rocket Publishing, 1992.

mera “aplicación” sobre sus cables, que se adueñaría rápidamente de la industria: la telefonía. Luego vendrían las tecnologías inalámbricas, la movilidad, la transmisión de datos, la fibra óptica, y tantas otras novedades presuntamente “revolucionarias” que no modificarían sensiblemente la estructura de la industria, la que una y otra vez se adaptó a esos cambios.

Lo interesante de todo esto es observar la continuidad histórica de las empresas que han liderado esta historia que toca tres siglos. Pasaron tecnologías, modas, estatizaciones, privatizaciones, desregulaciones, pero AT&T, Deutsche Telecom, Telefónica, Telmex, British Telecom, France Telecom, Telia Sonera, Antel, Entel, Portugal Telecom, Rostelkom, Telstra y tantas otras siguen siendo protagonistas de su tiempo. Sirva como ejemplo de esta continuidad el mismo Estado francés, que habiendo desplegado la red de telegrafía por semáforo a fines del siglo XVIII, en 2017 tiene (a través de “Orange - France Telecom”) 263 millones de clientes en 28 países, los que son atendidos por 270.000 empleados.

Los posibles roles del Estado.

En la literatura sectorial identificamos hasta cinco grandes vertientes de participación estatal. Si descartamos por irrelevantes la primera (completa prescindencia estatal)⁵, y la última (total exclusión del sector privado)⁶, nos quedan tres roles principales que inevitablemente se mezclan en cualquier jurisdicción: regulación, conducción y operación.

a) ROL DE REGULACION. Se trata de una función estatal que contempla licenciar a los operadores, controlar su cumplimiento, coordinar determinadas acciones, promover o imponer la negociación entre ellos, y precaver conductas discriminatorias o anticompetitivas, con facultades sancionatorias asociadas. En teoría, ni orienta el mercado ni lo determina.

Del punto de vista académico hay tres grupos de Teorías de la Regulación dominantes en doctrina:⁷ en primer lugar las Teorías Normativas que ven en esta función estatal una respuesta dispositiva a la demanda social por correcciones de presuntas “fallas del mercado” o prácticas discriminatorias, mediante sustitución de la voluntad competitiva por disposiciones normativas;⁸ en segundo lugar las Teoría de Captura, basadas en observaciones empíricas llevadas a cabo en USA fundamentalmente, que sostienen que las agencias reguladoras devienen indefectiblemente capturadas por los actores más relevantes de la industria;⁹ y en tercer lugar la Teorías Económicas, que observan en la regulación una respuesta a demandas no de la población sino de la propia industria, sobre sus necesidades específicas.¹⁰

Muchos países se dieron modelos regulatorios basados en teorías normativas, pretendiendo remover obstáculos al correcto funcionamiento del mercado. Un ejemplo interesante es el de la Unión Europea: su modelo basado en promover la competencia en todos los planos, tecnológicamente neutral, fue muy adecuada para

5 - Con la posible excepción de Hong Kong

6 - Con la posible excepción de Corea del Norte

7 - Arnold Picot Christian Wernick “The role of government in broadband access, telecommunications policy 31 (2007) 660-674

8 - Viscusi, W. K., Vernon, J. M., & Harrington, J. E. J. (2000). *Economics of regulation and antitrust*, Vol. 3. Cambridge, MA, London: MIT Press.

9 - Posner, R. A. (1974). *Theories of economic regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5 (2), 335-358

10 - Stigler, G. J. (1971). *The theory of economic regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1), 3-21

el período focalizado en la eficaz privatización de los monopolios estatales.¹¹ También en la etapa siguiente centrada en la desagregación del bucle de abonado, el modelo resultó exitoso. Pero cuando hizo falta realizar importantes inversiones para desplegar nuevas infraestructuras, definitivamente no dio el resultado esperado. Es aleccionador examinar este aspecto en relación a un objetivo central europeo, la implantación universal de nuevas redes de acceso de banda ancha.

En 2009 la **UIT** elaboró un documento con apoyo del sector privado, la **OCDE** y el **Banco Mundial**, titulado “Enfrentando la Crisis”, que expresaba lo siguiente: “tras dos décadas de creciente participación privada en infraestructura de telecomunicaciones, el gobierno está de regreso y hay signos de creciente involucramiento estatal en el financiamiento del despliegue de redes e infraestructura en un número de países.”

“Las masivas inversiones requeridas, los cambiantes modelos de negocio y los inciertos ingresos y ganancias futuras han llevado a convocar a los gobiernos para que se involucren más en el financiamiento y despliegue de las redes de nueva generación.”¹²

En base a estos argumentos, en setiembre de 2009 la **Comisión Europea** decidió interpretar el artículo 87 N° 1 del Tratado de la Unión, admitiendo -como excepción- que las redes de acceso de nueva generación se exoneraran (en ciertas condiciones) de la prohibición de recibir ayuda económica estatal.¹³

Sobre esta base, la Comisaria Europea **Nellie Kroes** informó que esperaba que la ayuda pública dispuesta (9.2 billones de euros) desencadenara una inversión de más de 100 billones del sector privado, lo que permitiría alcanzar los objetivos fijados por la Agenda Digital Europea. Pero en 2011 debió reconocer que “el despegue de las redes de acceso de nueva generación es desilusionante”¹⁴.

Ejemplo similar pero mas reciente es el del regulador chileno **SUBTEL**, que pese a ofrecer un subsidio de US\$ 100 millones, a fines de 2016 debió declarar desierta la licitación del Proyecto Fibra Óptica Austral (PFOA), considerada “clave” para “que los habitantes de estas zonas extremas puedan acceder a servicios de telecomunicaciones de forma similar a las que perciben y gozan quienes residen en las restantes regiones del país”. El desinterés del sector privado fue total, y la SUBTEL no contó con herramientas para remediarlo.¹⁵

b) ROL DE CONDUCCION. Esa carencia de voluntad de los agentes empresariales es la que pretende subsanar o minimizar el rol estatal de conducción, mediante procesos que buscan orientar y dirigir proactivamente la evolución del mercado. Algunos gobiernos prefieren liderar oferta y demanda con mano firme para obtener sus objetivos de interés público.

El país más exitoso en este rol es sin duda Corea del Sur. Aún habiendo privatizado totalmente su ex PTT (la actual **Korea Telecom**), mantuvo férrea dirección de la

11 - DIRECTIVA 2002/21/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 7 marzo de 2002, Arts. 14 a 16

12 - “Confronting the crisis, ICT stimulus plans for economic growth”, UIT press, octubre 2009.

13 - Communication from the Commission: “Community Guidelines for the application of State aid rules in relation to rapid deployment of broadband networks” (2009/C 235/04)

14 - “NGA funding chasm revealed as Kroes meets industry CEOs” <https://br0kent3l3ph0n3.wordpress.com/2011/07/14/nga-funding-chasm-revealed-as-kroes-meets-industry-ceos/>

15 - “Fracaso de la fibra óptica austral”. El Mercurio, 11 de noviembre de 2016. <http://www.elmercurio.com/blogs/2016/11/11/46487/Fracaso-de-la-fibra-optica-austral.aspx>

industria en base a sucesivos planes de digitalización apelando a todo el arsenal de herramientas a disposición del gobierno, incluyendo influenciar los grupos empresariales (denominados “chaebol”), y hasta controlar su acceso al crédito bancario. Como ha señalado reiteradamente el economista **Ha Joong Chang**,¹⁶ el gobierno coreano condujo todo el proceso con mano de hierro, sin discriminar entre lo público y lo privado. Hoy Corea es el líder mundial en accesos de nueva generación.

c) ROL DE OPERACIÓN. Es el rol en que el Estado tiene más experiencia. Durante siglos supo desplegar redes sucesivas, mantenerlas y amortizarlas. Se sucedieron redes de semáforos, de cobre, inalámbricas, de fibra óptica, móviles, de datos, y todas ellas con diversas generaciones y tecnologías. Por su intermedio hizo llegar exitosamente a todas las clases sociales los servicios de telecomunicaciones como bien público. Tanto en monopolio como en competencia, su eficiencia para el despliegue de infraestructura a largo plazo es indiscutible, como señalara “The Economist” en el suplemento referido (nota 1)

Hoy, dentro de los 10 mayores empresas de telecomunicaciones del mundo (medidas por su valor en bolsa), lucen 4 empresas estatales, incluyendo a la que ocupa el primer lugar: **China Mobile, China Telecom, NTT y Deutsche Telecom.**

A mayor abundamiento, observando los 34 países que integran la OCDE vemos que en 22 de ellos existen empresas de telecomunicaciones con participación estatal. De hecho, Australia creó en pleno siglo XXI una empresa pública para el despliegue de fibra óptica hasta el hogar (NBN). Colosos como **Deutsche Telecom, Orange, NTT, Telia Sonera** (que intervienen en más de 100 mercados extranjeros) tienen propiedad estatal, y países como Japón, Suiza, Suecia, Finlandia, Nueva Zelanda, Australia, Bélgica y otros no han abandonando siquiera la férrea posición de control estatal en esos operadores estatales.

Fuera de la OCDE, destacamos que China, Rusia, India e Indonesia (poblados en conjunto por más de 3.000 millones de personas) se hallan en la misma situación, así como Singapur, varios países del sudeste asiático, los países árabes petroleros, Turquía, y numerosas naciones africanas y latinoamericanas.

De lo expuesto queda claro que el Estado posee demostrada capacidad para desplegar y operar redes y servicios de telecomunicaciones; pero aún queda por analizar su legitimación. Es decir, aunque en la práctica pueda hacerlo bien ¿debe el Estado ser operador de telecomunicaciones?

Sobre ese tópico, un prócer del Derecho Administrativo español y convencido liberal como **Don Gaspar Ariño Ortiz**, señalaba en 2007 en uno de sus libros¹⁷ que “El fenómeno de la empresa pública, o el sector público empresarial, no responde (ni debe responder) a preconcepciones ideológicas, a dogmatismos o a criterios cerrados, a planes o formulaciones doctrinales, sino que debe responder a un análisis caso por caso, de cuáles son las necesidades de un país y cuál puede ser la mejor forma de satisfacerlas aquí y ahora”.

“La empresa pública debe ser aceptada ciertamente como un hecho y un instrumento

16 - “Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism” Ha-Joon Chang, December 26th 2007 by Bloomsbury Press

17 - Ariño Ortiz, Gaspar: “Empresa Pública, Empresa Privada, Empresa de Interés General” 2007, Editorial Aranzadi, ISBN:9788483554975

útil y legítimo de los gobiernos modernos, siempre que sea oportuna y prudentemente utilizado. La decisión de publicación o no de un sector, de creación o no de una empresa pública, debe ser adoptada lejos de todo apriorismo, de todo dogmatismo; cualquier solución prejuzgada será siempre una simpleza, tanto si apunta en un sentido como en otro”.

Aplicando ese criterio pragmático que reclamaba Don Gaspar, revisemos a continuación los argumentos más frecuentemente utilizados contra la actividad empresarial del Estado en telecomunicaciones:

a) Primero deberemos descartar la aplicabilidad de un postulado **“principio de subsidiariedad de la actividad económica del Estado”**, que condenaría al Estado al eterno rol de suplente en su deber de promover el bien público. Dicho principio, formulado por la Doctrina Social de la Iglesia Católica,¹⁸ prácticamente no se halla consagrado en la normativa constitucional comparada, con la excepción del Perú¹⁹, y en forma menos clara, de Italia.²⁰ Este “principio de subsidiariedad horizontal” no se recoge a texto expreso en ninguna otra constitución del mundo.

En este tema la posición tradicionalmente adoptada por la doctrina chilena es sorprendente, pues de la mera lectura del texto que se invoca como fuente (artículo 1 inciso 3, Constitución Política de Chile)²¹ resulta inequívoco que no hace referencia al pretendido principio, hecho que están hoy señalando los nuevos comentaristas.²²

b) En cuanto a las eventuales ineficiencias de la gestión estatal, específicamente los denominados **“problema principal/agente”, “problema del polizón”, y “problema del presupuesto blando”** que se señalan frecuentemente como defectos de la operativa empresarial pública, es evidente que no afectan exclusivamente a esa categoría, sino a todas las organizaciones de cierto porte, sean públicas o privadas. Los tiempos recientes han mostrado tantos casos internacionales de acceso a financiamiento estatal para rescatar empresas privadas, que resulta inevitable descartar la crítica referida al presupuesto “blando”. En cuanto a los dos restantes problemas -asociados a eventuales deslealtades de agentes mal supervisados- basta examinar la reciente demanda que una filial de **Google (Waymo)** presentó contra **Uber** el 27/2/2017 en California,²³ para verificar que esos casos suceden aún entre colosos corporativos del sector privado.

c) Respecto a una presunta **percepción social de ineficacia de las operadoras estatales**, la crítica se relativiza al observar que, por ejemplo, la exitosa imagen de **Antel** en cualquier encuesta de marcas del mercado uruguayo de las últimas décadas, contrasta radicalmente con los resultados recientes de encuestas británicas respecto a servicios públicos privatizados, pues éstas exhiben fuertes mayorías a favor de la

18 - Papa León XIII, Encíclica Rerum Novarum, 15/5/1891.

19 - El artículo 60 de la Carta peruana de 1993 dispone que “sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad económica, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”

20 - Art. 18, in fine de la Constitución, modificado por Ley Constitucional N° 3 de 2001: “Regiones, Ciudades metropolitanas, Provincias y Municipios favorecen la autónoma iniciativa de los ciudadanos, individualmente o asociados, para el desarrollo de actividades de interés general, sobre la base del principio de subsidiariedad”.

21 - “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”.

22 - Vallejo Garretón, Rodrigo - Pardow Lorenzo, Diego, Derribando mitos sobre el Estado empresario, en Revista Chilena de Derecho 35 (2008) p. 137

23 - WAYMO LLC vs UBER Technologies INC; OTTOMOTTO LLC; OTTO TRUCKING LLC, CASE 3:17 -CV- 00939 Document 1 filed 02/23/17. United States District Court Northern District of California San Francisco Division

re-nacionalización de los mismos²⁴. En un crítico artículo periodístico publicado por el periódico **The Guardian** en 2014 postulando la nacionalización de las empresas de telefonía móvil, se señalaba que el consumidor británico de este servicio “se encuentra sin señal -en promedio- un 15% del tiempo”.²⁵

d) En cuanto a otra alegada percepción de los consumidores, en este caso de **corrupción asociada a la gestión pública**, debemos resaltar que el índice global en esa materia de “**Transparencia Internacional**” para 2016 no parece validar ese aserto.²⁶ De los 25 primeros países del ranking, 17 tienen operadores estatales y solo 8 no los tienen. En América latina el primer lugar en ese ranking le corresponde a Uruguay (posición 21) que lo tiene, y el segundo a Chile (posición 24), que no lo tiene. Asimismo, Uruguay figura en el puesto 19 del Índice 2016 de Democracia de “**The Economist**”²⁷ como única “democracia completa” de Latinoamérica, figurando a continuación los siguientes países latinoamericanos: Costa Rica en el lugar 26 (que tiene un operador estatal), y Chile en el lugar 34 (que no lo tiene). Finalmente, en el índice de libertad económica de **The Heritage Foundation y The Wall Street Journal**²⁸, Uruguay está tercero en Latinoamérica luego de Chile (que no tiene operador estatal), y Colombia (que sí los tiene). Debe destacarse que de los cinco únicos países que califican como “totalmente libres” en este último índice (Suiza, Hong Kong, Singapur, Nueva Zelandia y Australia) solo Hong Kong no posee un operador controlado por el Estado.

Conclusiones.

De lo que se viene de exponer, puede concluirse que, como acertadamente señalara **Don Gaspar Ariño Ortiz**, en esta materia hay que ser pragmático y elegir en cada caso lo que funciona mejor para cada país.

Quizás nadie sintetizó mejor ese pragmatismo que el Primer Ministro Chino **Deng Xiao Ping**, al señalarle en 1989 al Presidente de EEUU **George W. Bush**: “No importa que el gato sea blanco o negro: mientras pueda cazar ratones, es un buen gato”.

En el caso específico de Uruguay el gato parece ser gran cazador, ya que según el “**FTTH Council Europe**” (con datos de febrero de 2016), es el séptimo país del mundo en penetración de fibra hasta el hogar, solamente superado por seis países asiáticos: Corea, Emiratos Árabes, Singapur, Qatar, Hong Kong y Japón.²⁹

Asimismo, según la **BBC** (con datos de 2015 de **OpenSignal**),³⁰ Uruguay está en quinta posición mundial en cobertura territorial móvil 4G, detrás solamente de Corea, Japón, Hong Kong, Kuwait, empatando con Singapur el quinto puesto con 84% de su superficie cubierta.

Debe hacerse notar que de los ocho países que se reiteran en los primeros lugares de despliegue de nuevas redes, seis tienen al menos un operador estatal de telecomunicaciones.

24 - <https://yougov.co.uk/news/2013/11/04/nationalise-energy-and-rail-companies-say-public/>

25 - **The Guardian**, 11/8/2014: “Mobile phone companies have failed – it’s time to nationalise them”

26 - transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf

27 - infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/

28 - www.heritage.org/index/ranking

29 - www.ftthcouncil.eu/documents/PressReleases/2016/PR20160217_FTTHranking_panorama_award.pdf

30 - http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150928_redes_4g_moviles_paises_celulares_jm

En resumen, para finalizar: el Estado puede y debe cumplir simultáneamente los roles de regulación, conducción y operación del mercado de las telecomunicaciones, en tanto esa solución resulte eficiente para alcanzar objetivos de interés público. Y no se identifica fundamento objetivo para establecer preferencias a priori entre empresas, basándose en la propiedad pública o privada de su capital.

EL ROL DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE DISCURSOS Y SU VÍNCULO CON EL EJERCICIO DEL PODER DE CASTIGAR

Dr. Martín Fernández

Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay - IELSUR

Buenos días, gracias por la invitación a las autoridades. Este es un tema bien interesante, así que agradezco la posibilidad de participar. Agradezco también la presencia del auditorio. Es importante y voy a tratar de ir rápido a lo que quiero es llegar a compartir con ustedes, porque si 20 años no es nada, 15 minutos es mucho menos, pero intentaré ir rápidamente a los puntos que me interesa desarrollar con ustedes.

El título es bien desafiante porque nos plantea un vínculo entre una idea de política criminal, una idea del castigo y el rol de los medios de comunicación que, desde ya adelante, entiendo que los medios de comunicación participan de las ideas de libertad de expresión, libertad de investigación y las que trataré de exponer más adelante. Todo esto está enmarcado dentro de un derecho internacional, de los Derechos Humanos, de los que Uruguay participa, y que además se encuentra dentro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dentro de la Corte Interamericana, obviamente, porque, en consecuencia, también participa de ella. O sea que el Sistema Interamericano y el Sistema Universal de Protección de Derechos también son actividades que estos sistemas regulan y tratan de enmarcar dentro de un criterio de Derechos Humanos. Por eso parece bien importante la idea de generar una entrada del tema de medios a una cuestión de Derechos Humanos. Esto me parece sensible.

La otra cuestión que parece también llamativa es esto de hablar de “construcción”, porque cuando hablamos de “construcción” estamos hablando de una idea de participación de determinado actor en una o en otra idea que puede ser esta cuestión de la política criminal. Cómo participan los medios de comunicación en la construcción de una cuestión vinculada a la política criminal, también es otro tema al que me interesa llegar y la idea de cuestionarnos o representarnos si esta idea, este desarrollo, es reciente o no. Para eso traté de recurrir a fuentes históricas, a estudios que han trabajado el historiador Daniel Fezler o el sociólogo Luis Eduardo Morás, que nos dan una pauta de que esto no es nuevo, este vínculo entre la cuestión de los medios y la política criminal no es nuevo. Por eso voy a hacer algunas citas que me parece son bien ilustrativas de que este fenómeno no es reciente, pero que moldea o muestra una matriz de cómo se ha vinculado el tema de medios con relación a la política criminal.

Fezler dice: “Por medio de la prensa, el delito y el delincuente cobraron cada vez más una presencia cotidiana, se produjo un cambio en lo que Estela Martini llama “geografía de la noticia” para definir la ubicación de una información la portada y el cuerpo del diario. A través de su transformación el crimen avanzó desde la breve reseña en gacetillas al tratamiento en espacios más importantes especializados para llegar a los conocimientos de sus lectores”.

Esto estamos hablando de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, esta modificación de cómo se orientaba los diarios para empezar a representar esta idea o este tratamiento de la cuestión criminal en su cuerpo. Este libro se llama “Derecho Penal y Castigo en Uruguay. 1878-1907”, es decir que estamos hablando de más de cien años que podemos identificar de la relación entre una cuestión y la otra.

La Tribuna Popular en su sección Crónica Policial comenzó a titular frecuentemente “otro robo”. Decía “otro robo”, por eso hablamos de construcción, porque no decía “un robo”, decía “otro robo”. En cuestión de mensaje, en cuestión de simbología parece bastante claro que hay un cambio en cómo se empieza a manifestar la prensa con relación a la cuestión criminal. No dice “un robo”, dice “otro robo”, “el robo número

6” que le correspondía en la estadística de este diario...” Por este medio “se evidenció el creciente problema del delito al que se relaciona con la inoperancia de una policía que cuesta un dineral”. Vean la actualidad de los argumentos que se manejaban a fines de siglo XIX y principio del siglo XX, con lo que se maneja hoy. La campaña en la Tribuna Popular y su enumeración de robos permaneció por lo menos hasta los primeros años del siglo XX y con ella, los enfrentamientos con el Oficialismo. El Diario El Día denunció el carácter de propaganda política de estas cargas cerradas a la policía asumiendo la defensa pública a la que incorporó al propio presidente Batlle y Ordóñez, haciendo editoriales. Es decir que la cuestión criminal empieza a instalarse dentro de los medios y esto parece bastante relevante.

Otra idea un poco más moderna que también empieza a aparecer en los periódicos: “el crimen avanza horrorosamente estas repúblicas, ha invadido todas las clases de la sociedad, ha salvado las barreras todas que el progreso y la civilización moderna pretendían fijarles y la tan decantada reconquista de los derechos del hombre ha suministrado alas a sus pies. El crimen lo ha dominado todo, el mundo es suyo” (1894). La actualidad de esta expresión o de esta forma de relacionar la política criminal y la prensa es claramente también una idea que parece que bastante actual. Luis Eduardo Morás habla de Washington Beltrán a principios de siglo, donde hablaba de la criminalidad infantil -recuerden que hace pocos años tuvimos un debate sobre la rebaja de la edad de imputabilidad. Expresaba la preocupación “honda y noble que desvela a los sociólogos, pavoroso problema que se presenta ante los ojos de la humanidad asombrada al creciente aumento de la criminalidad infantil”. Un poco más reciente, en 1955, la Tribuna Popular: “cuando se habla de menores en el plano en que la realidad nos ha colocado no se trata de niño, niña u adolescente cuya sola palabra representa la imagen de un ser delicado y precioso a quién la simple presencia los guardadores del orden puede producirles un trauma en su conciencia, se trata del muchacho desarrollado físicamente, de impulso satánico voluntarioso y terco o de la mujerzuela que, sin credo moral, con todo sus instintos desatados, proclaman su imputabilidad como razón y disfrutan del privilegio de ser los más audaces”.

De esta manera vemos cómo el papel de determinados diarios o determinados medios en la construcción de una idea sobre lo que es la política criminal o sobre lo que es la criminalidad es absolutamente patente. Es actual, pero no es de ahora, es de hace por lo menos cien años y lo podemos identificar. Este recorrido, este tracto que podemos ir conformando parece bien interesante. Con ejemplos recientes también podemos llegar a hablar de la construcción. Cuando hablamos del delito de “copamiento”. En 1995 la idea del “copamiento” primero se instala en la prensa. Esta es la que empieza a hablar del “copamiento”. Ahí los noteros policiales tuvieron una gran influencia y es luego el Poder Legislativo el que recoge esta figura y dice: “rapia más privación de libertad es un copamiento”, porque había una ola de copamientos en ese sentido y entonces se recurrió al Derecho Penal para tratar de solucionarlos.

Otro caso que podemos plantear como de construcción de una idea vinculada al poder punitivo recuerdan hace unos años hubo un niño de 11 años que golpeó en el cerro a un anciano de 80 años para el que trabajaba. ¿En dónde se puso el foco, o dónde pusieron el foco los medios? Fue en esta cuestión de que el niño de 11 años o casi adolescente había golpeado a un anciano de 80 años para el que trabajaba. Pero cortó la realidad. Se hizo un corte justamente de realidad y fue eso lo que se presentó ante los medios o lo que los medios presentaron ante la sociedad. No se presentó la otra parte: ¿por qué un niño de 11 años estaba trabajando como leñador, llevando leña a

este anciano de 80 años? Yo no estoy justificando el porqué del golpe al anciano de 80 años, quiero que se me entienda bien. Simplemente quiero hacer el corte que hicieron los medios de prensa en esta realidad porque acá había una realidad continua que no es posible escindir, que hay que tratar de contarla toda. Este ejemplo del niño y del anciano de 80 años lo pone Luis Eduardo Morás.

Vamos a un ejemplo más cercano: es el toque del Indio Solari en la República Argentina. Los medios entrevistaban a las personas y ponían placas que decía “sobreviviente”. Claro yo entiendo, si ponen el flaco Roberto, “cordobés que vino el toque” ¿quién va a parar en ese canal? y va a tratar de seguir viendo la noticia que le están dando. Si uno ve “sobreviviente”, ve la postura del notero que está como un corresponsal de guerra prácticamente y abajo placa que dice “sexo, drogas, rock”, etc., uno se queda enganchado. Si es el flaco Roberto que nos cuenta su historia desde Córdoba, nadie lo va a ver y van a cambiar de canal. O sea que hay lógicas que dominan cómo se construye esta cuestión del poder de castigar y los medios. También el error. Cómo la cuestión de inmediatez, de quién sale primero al Twitter, quien sale primero al Facebook, las redes, entre otras, llevaron a la agencia Télam a hablar de 7 muertos en ese toque, ese recital del Indio Solari, con la gravedad que ello conlleva.

Un ejemplo mío de las recorridas que tratamos de hacer todos los años con los alumnos en la facultad por las cárceles. El año pasado por razones de seguridad hicimos consultas previas con el Comcar y no podíamos ir con 40 estudiantes existiendo rumores de posibles motines. Tomando en cuenta esa responsabilidad asistimos a la cárcel de Punta de Rieles. En esta visita veían presos caminando, incluso algunos con sus novias de la mano, hablando por el celular, comprando unas tortas, entre otras actividades más. Punta Rieles es una cárcel que no tiene nada que ver con el resto del sistema carcelario. Entonces, al regreso nos decían “sí, sí, todo bien con esto, pero ¿y cuándo vamos a ir al Comcar?”. Claro, lo que ellos querían ver es el morbo representado, porque ellos lo que quieren ver es el morbo representado por los medios o por diversas series, películas. No vieron la violencia que les prometían que iban a tener cuando llegaran ahí. Realmente estaban desilusionados. ¿Cuándo vamos a ir al Comcar? ¿Cuándo vamos a ver el problema, la cosa, la cuestión? Entonces, esa construcción de una persona que nunca fue a la cárcel sólo le llega por medios, seriales, películas, digamos, cuestiones que nos tiene que hacer reflexionar sobre los mensajes que nos llegan. ¿Dónde actúa esto? Mediante toda esta teatralización y representación de la violencia, esto actúa en las personas, Hemos pasado de un estado de bienestar a un estado de malestar. Recurrimos permanentemente a la idea del temor, del miedo. Acá voy a citar Bauman. En un libro que se llama “Miedo líquido” él habla de lo que se denominan miedos derivativos. Es aquel miedo que no es percibido de primera mano, sino que es percibido por otro vía. Es decir, yo no tengo la experiencia directa de lo que me genera miedo, sino que percibo por otra vía un miedo y ese miedo actúa en mí y genera ciertamente respuestas que pueden tener que ver con paranoia, con necesidad de armarme, con necesidad de poner rejas, con necesidades de esto y de lo otro. ¿Cuáles son las alternativas a esta presentación de la cuestión criminal? A veces se hacen paneles o se hacen programas que tienden a generar varias opiniones. Esta cuestión de que aparecen los todólogos o los expertos y en general uno puede percibir que no colaboran a un debate robusto del tema o que no colaboran a una deliberación real, porque en función de otros intereses, en general se ponen estereotipos, se ponen radicalizados. Para ser bien gráficos con esto, se pone al zurdo, al de derecha, al del medio y alguien que va nadando entre todos que va opinando y no se va

comprometiendo con nada. En realidad los debates sobre las cosas, o cómo tenemos que tratar de solucionar las cosas de nuestra sociedad, no se dan de esta manera. Los intercambios son mucho más ricos porque como ellos tienen que mantener un personaje radical, nunca van a decir “estoy un poco de acuerdo con lo que vos estás diciendo”. No, porque tienen que mantener eso. Entonces el debate deliberativo, el debate democrático, en realidad tampoco se ve en esos programas que tratan de decir que son representativos de la sociedad.

¿A dónde más llega esto? Llega a la justicia, a los jueces, a los fiscales, los defensores, quienes sienten la presión sobre determinados casos que se pueden llegar a generar por parte de los medios en relación a determinada cuestión o determinado hecho. Por otra parte, pasa algo significativo con la política criminal. En economía nadie discute cuando se habla de la confianza en los mercados, ¿Qué es la confianza en los mercados? Es un sentimiento que está en algo más objetivo. Cuando los economistas hablan de confianza en el mercado nadie dice nada. Los legisladores los aplauden, está todo bien. Sí un penalista dice “hay una distancia entre la cuestión objetiva, lo que nos dan los datos y el temor que puede sentir la sociedad” es quemado en la plaza pública porque dicen que no se solidariza con las víctimas, que no le importan. Es una distancia que es real y qué es cómo se perciben estos datos objetivos. Esto me parece también importante.

Para referirme a la ley, me parece que la ley de servicios de comunicación y de medios tiene en su artículo 7 principios a los que hay que leerlos en una clave interpretativa. En el literal A, el ejercicio del derecho a la libre expresión de informaciones y opiniones; el literal B, garantía de derecho de las personas a acceder a una pluralidad de informaciones y opiniones; el literal C, facilitación del debate democrático y promoción de la participación democrática en asuntos públicos; y el literal H, apoyo a la integración social de grupos sociales vulnerables.

Hay un teórico italiano que se llama Luigi Ferraioli que habla de la idea de que cuando estamos hablando de derecho penal, tenemos que tratar de tener presente siempre la ley del más débil. ¿Qué es esto? Separar el momento criminal en varias instancias. Cuando el ladrón está atacando a la víctima ¿quién es el más débil?, el más débil en ese momento es la víctima claramente. Cuando el ladrón está siendo juzgado frente al Estado ¿quién es el más débil? el ladrón; cuando el ladrón está siendo privado de libertad por parte del Estado ¿quiénes es el más débil? el ladrón, para ponerlo en una figura común entre todos. Creo que podemos interpretar estos artículos, estos principios y fines de esta manera. Para poner un claro ejemplo que es bastante sintomático de cómo debería ser esto. En el crimen de La Pasiva no se protegió a la familia de la víctima con pasar de mañana, tarde, día y noche, ciento setenta y siete mil veces cómo mataban al funcionario de La Pasiva; entiendo la libertad de expresión, la libertad de investigación, comunicaciones, etc., pero en ese momento no se estaba protegiendo a los familiares y se está generando un impacto tremendo en lo que pueden ser política de seguridad. De hecho, a partir de ahí, salieron leyes que no han servido para nada en temas de derecho penal. Pero reitero, si nosotros nos enfocamos en el más débil, en ese momento el más débiles es la víctima o sus familiares. Y si el medio o los periodistas entienden que tienen que proteger a esa persona, no extraer ese conflicto y llevarlo y elevarlo a una categoría como de que fuera la regla general, me parece que podemos estar mucho mejor.

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA DEMOCRACIA

Sr. Miguel Ángel Pose

Asociación de Radios del Interior - RAMI

Como decía Nicolás Gendoya, nos interesaba este segmento de opinión en base a que la organización estaba relacionada a las primeras jornadas de Telecomunicaciones y queríamos introducir un tema interesante que va relacionado con eso mismo, que es la democracia y libertad de expresión, dos conceptos que como principios pueden estar sumamente emparentados, pero que si se distorsionan en su ejecución, resultan muy peligrosos.

Conceptualmente o por definición, difieren por cuanto uno hace referencia a un sistema de gobierno, centrado en el pueblo y el otro es un derecho fundamental.

Sin embargo ambos atañen al individuo, a la persona como tal y principal protagonista y de ahí el parentesco, al que hacíamos referencia al principio.

En la actualidad, básicamente la democracia es un sistema que permite organizar un conjunto de individuos, en el cual el poder no radica en una sola persona, sino que se distribuye entre todos los ciudadanos y por lo tanto las decisiones se toman según la opinión de la mayoría.

De acuerdo a la definición, también se entiende como democracia al conjunto de reglas que determinan la conducta para una convivencia ordenada política y socialmente.

Se podría decir que se trata de un estilo de vida cuyas bases se encuentran en el respeto a la dignidad humana, a la libertad y a los derechos de todos y cada uno de sus miembros.

Teniendo a la vista estas definiciones, una vez más se entrelazan la democracia con la libertad de expresión o de opinión.

Se dice además que en la práctica, la democracia es una modalidad de gobierno y de organización de un Estado, mediante la cual se posibilitan mecanismos de participación directa o indirecta, posibilitando que el pueblo seleccione a sus representantes.

En este orden, se dice que la democracia constituye una opción de alcance social donde para la Ley, todos los ciudadanos gozan de libertad y poseen los mismos derechos y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

Si nos apartamos, en lo más mínimo, de estos conceptos, estaremos dando por tierra con la democracia y por ende dejando de reconocer la base fundamental de la misma.

No debemos olvidar y por el contrario actuar en consecuencia, que para que exista una democracia real, es necesario que se cumplan ciertas leyes, como son la soberanía popular, libertad e igualdad, tres conceptos que definen este estilo de vida representado por un gobierno escogido por los ciudadanos.

La soberanía asegura que todos los ciudadanos, como seres humanos inteligentes y libres tienen derechos y también obligaciones comunitarias.

La libertad en un Estado democrático debe ser de tipo jurídico e individual, a fin de que no se transforme en un libertinaje, sin control, donde el individuo exige, pero no asume sus responsabilidades.

La igualdad que propone la democracia asegura que todos los ciudadanos deben tener las mismas oportunidades y los mismos deberes frente a la ley, lo que constituye la denominada igualdad jurídica.

Estamos convencidos, que la esencia de la democracia está dada en primer lugar, por el reconocimiento de las divergencias entre la propia sociedad, lo cual es natural al desarrollarse una vida en libertad.

También que sea factible que las divergencias sociales sean expresadas libremente y asimismo la posibilidad de que, no solo esas divergencias sean expresadas, sino que también se creen los mecanismos para que dichas diferencias lleguen al ente político

que ostenta el poder y desde ahí crear condiciones propias para la vida social.

La libertad de expresión y la libertad de elegir van juntas a la hora de actuar en diferentes acontecimientos, pero a veces tenemos diferentes dicotomías a la hora de elegir, porque paradójicamente en dictadura votamos tres veces, pero no tuvimos la libertad de elegir en dos oportunidades:

La primera si elegimos en contra de un proyecto de reforma que presentaban en su momento la dictadura por el Sí o por el NO, y en las otras dos votamos pero no elegimos libremente porque teníamos ciudadanos proscritos y no teníamos esa opción de elegir, o sea votamos lo que teníamos, políticamente sin la libertad de las opciones de elegir. Por eso decía que la libertad de expresión y la libertad de elegir van juntas.

En nuestro leal saber y entender, es aquí donde los medios de comunicación social estamos llamados a cumplir un rol fundamental, como generadores de información y opiniones que somos.

Llamados a garantizar el acceso de todos los individuos, para officar como conductores de expresiones divergentes, avaladas por la responsabilidad debida.

Llamados también a defender el espíritu democrático que propiciará el respeto a las instituciones que conforman el sistema, aún en la propia diversidad de opiniones que se generan a lo largo de nuestro accionar.

Se hace necesario, en primer lugar, que garanticemos a todos los ciudadanos la posibilidad de acceder a un medio de comunicación para ejercer la libertad de expresión, que es un derecho fundamental o un derecho humano, consagrado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Derecho a la libertad de expresión que es definido como un medio para exponer las ideas.

Sin embargo, pese a reconocer que lo dicho representa un reconocimiento a la labor que debemos realizar en sentido apuntado, como medios de comunicación social, no debemos olvidar que los sistemas jurídicos y las sociedades en general, reconocen límites a la libertad de expresión, en particular cuando entra en conflicto con otros valores o derechos.

A este respecto, nosotros tenemos que tener claro que el único propósito por el cual el propio poder puede ejercerse adecuadamente sobre cualquier miembro de una sociedad civilizada, contra su voluntad, es la prevención del daño ajeno. Es la prevención contra el daño ajeno.

Un capítulo aparte, porque tengo varias comillas acá, porque terminamos de hacerlo hace un ratito. Un capítulo aparte: las redes sociales, puestas al servicio de la democracia y la libertad de expresión son una herramienta formidable, así por ejemplo o por tomar un ejemplo, sin tirar un tiro se produjeron revoluciones con la caída de 4 gobiernos, Egipto, Libia, Yemen, la platea ayúdeme con el otro, Tunes, gracias, muy amable, lo tengo que anotar ahora. En cambio otros como el presidente Turco, Erdogan a quien frecuentemente se le acusa de interferir con las redes sociales, la prensa y la televisión, usó las comunicaciones modernas ágilmente para llevar su mensaje a una población de casi 80 millones, burlando el cerco de los rebeldes.

Usó la función de video face-time para conectar con el teléfono de una periodista, o vaya!! una periodista que hoy él censura, y transmitir su mensaje en directo a través de CNN Turk, una red privada de televisión que los conspiradores trataron de silenciar sin éxito.

Los gobernantes turcos no inventaron nada, siguieron una larga tradición de revolucionarios que usaron nuevas técnicas de comunicación para burlar a sus

enemigos, desde Martín Lutero que se valió de la imprenta para propagar sus denuncias contra la Iglesia Católica en 1517, hasta Ayatolá Jomeini que con cassettes que se regrababan, llevó su mensaje por todo Irán para derrotar al Sah en el año 1979. Las redes sociales han hecho más difícil que los gobiernos escondan las noticias y las críticas.

Sin constituirnos en jueces y partes, debemos bregar por una buena utilización de los medios de comunicación para que no se incurra en excesos como vicios de la propia libertad de expresión, incursionando en perjuicio de derechos ajenos.

Debemos ser fieles custodios del libre ejercicio de esta libertad para emitir nuestras opiniones y las de los ciudadanos en general, pero con el mayor de los respetos y la absoluta responsabilidad de los opinantes.

Bregamos para que también este principio se cumpla a través de las redes sociales, cada vez más utilizadas y cada vez más cargadas de mensajes ofensivos y de muy bajo perfil para la conformación de una comunidad culta y responsable de sus actos.

Debemos bregar por una reglamentación efectiva de esta nueva modalidad de difusión, con el fin de responder a contenidos ilícitos.

Según entendidos en la materia, la autorregulación puede ser una herramienta efectiva para abordar las expresiones injuriosas y por lo tanto, debe ser promovida.

Por encima de todo ello, y nosotros debemos involucrarnos activamente, en el fomento de medidas educativas y de concientización, destinadas a promover la capacidad de todas las personas de efectuar un uso autónomo, independiente y responsable de Internet.

Ayer decía el Secretario General de APU Claudio Veiga y con razón, como debemos buscar mecanismos para controlar los contenidos online donde se enseña a robar y/o matar y en esto no tenemos nada de control.

Para finalizar volvemos al principio, Democracia y libertad de expresión, son dos conceptos que como principios pueden estar sumamente emparentados, pero que si se distorsionan en su ejecución, resultan muy peligrosos.

Con profunda tristeza vemos asiduamente que se violan flagrantemente principios democráticos y que se abusa muy a menudo de la libertad de expresión.

Por un lado no defendemos las instituciones democráticas y por el contrario esgrimimos actitudes totalitarias, sin respetar las mayorías decisorias o violentando los derechos que también tienen las minorías.

Por otro lado, utilizando nuestro derecho a expresarnos por imponer nuestras ideas, con injurias y prepotencia, descalificando al que piensa distinto, antes que debatir sobre opiniones y buscar los consensos desde la diversidad.

Sin lugar a dudas que nos resta mucho camino por recorrer, para defender estos principios sagrados de democracia y libertad de expresión.

Como medios de comunicación tenemos que hacer los máximos esfuerzos para revertir la situación, esto que nos preocupa, pero que debe también ocuparnos.

Actuando con principios y valores, estamos seguros que llegaremos a buen fin y de esta manera estaremos ayudando positivamente a construir una comunidad más justa, solidaria y tolerante, respetuosa del sentir y pensar de los demás.

Buscar los mecanismos convincentes para hacer carne en nuestros seguidores el principio fundamental de que nuestro derecho termina cuando comienza el derecho de los demás.

Para conseguirlo será necesario revertir una escala de valores que últimamente se ha visto deteriorada, generando una caída abrupta del nivel educativo de nuestra gente. Todo se hace posible, si hay voluntad de hacerlo y nosotros como medios de comunicación, teniendo presente nuestro enorme potencial en la generación de opiniones, tenemos que hacer punta en este objetivo fundamental para defender la democracia en nuestro país, sus instituciones y la propia libertad de expresión de la que gozamos y seguiremos gozando si actuamos con honestidad, anteponiendo el bien general, a los intereses personales.

Yo para terminar quisiera leer una frase que estaba escrita en el día de la marcha del 8 de Marzo, el día de la marcha de las mujeres donde decía, la pancarta decía, “sin miedo a la libertad y empecinadas en cambiar la vida”, la verdad que de todas las pancartas fue la que me caló más, y por eso la termine de anotar hace un ratito, porque me acordé de ella.

LOS MEDIOS COMUNITARIOS COMO ESPACIO DE CONSTRUCCIÓN DE LA COMUNICACIÓN COMO DERECHO HUMANO

Ps. María Belén Itza

Asociación Mundial de Radios Comunitarias - AMARC

Agradecemos la invitación a participar de este Seminario de Telecomunicaciones, organizado por URSEC, entendemos que da cuenta del proceso que ha realizado el movimiento de radios comunitarias.

Para comenzar nos interesaría poder explicitar por qué entendemos que la comunicación debe ser considerada un derecho humano.

Así se plantea en los principios de Amarc ALC (2010): “Toda persona tiene derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura previa, a través de la radio, la televisión y otros servicios de comunicación audiovisual, además de cualquier otro procedimiento a su elección, en el marco del respeto al Estado de derecho democrático y los derechos humanos.”

Esto supone entonces que todas las personas tenemos derecho a difundir y amplificar nuestras opiniones. Muchas veces este principio se ha utilizado de un modo liberal para la defensa frente a las regulaciones del sistema general de comunicaciones. Regulaciones necesarias para que este derecho sea efectivo, para que la libertad de expresión suponga diversidad y pluralidad de voces, y no monopolio y libertad de mercado.

En Uruguay, contamos con un sistema de medios altamente concentrado. En la investigación realizada por Lanza y Buquet durante el 2010, se constata que los “tres grandes” : 4,10 y 12 concentran un 95,5% del mercado de televisión abierta. Si bien con las frecuencias radiofónicas la concentración no es tan alta, existe un problema de concentración y asignación de frecuencias a ciudadanos extranjeros, e históricamente las frecuencias se han otorgado de forma clientelar por diversos gobiernos de turno.

En este marco, la libertad de expresión ha implicado, la libertad de unos pocos de construir opinión, y la aceptación de muchos, de ese modelo de comunicación. Como si no hubiese otro posible. “Sujetos de indefensión” define Mata a este efecto, por el cual las personas logran darse cuenta de las falencias de los medios, de la poca credibilidad en su información, pero no logran formular una demanda política compleja.

La investigadora Mata (2006), ha profundizado en el modo de entender la articulación entre comunicación y ciudadanía, intentando construir objetos complejos que aborden la temática de modo integral. En las sociedades actuales, sociedades “mediatizadas”, cabe la pregunta sobre el modo en que se define el espacio público. ¿qué lugar ocupan los medios de comunicación en la construcción de ese espacio? Respondiendo a esta pregunta, reconocemos la centralidad de los medios en la configuración del mismo, ahora virtual. Y al mismo tiempo, se pregunta Mata, ¿de qué modo se ejerce la ciudadanía en este espacio? Así define la ciudadanía comunicativa como “el reconocimiento de la capacidad de ser sujetos de derecho y demanda en el terreno de la comunicación pública”.

Esto es, el modo que tenemos de incidir, de ser parte, de construir en estas sociedades mediatizadas, es a partir del ejercicio de la comunicación. Es un ejercicio, porque supone al inicio reconocer que todas las voces son legítimas, que no sólo algunas son autorizadas. Es un ejercicio porque implica construir un mensaje, buscar formatos para decirlo. Un derecho que siempre tuvimos, pero parecía de otros. Un derecho que había sido expropiado y que es hora de recuperar.

Locos por el Agua.

Los medios comunitarios y sus estrategias de incidencia.

Analizar las estrategias de incidencia de una radio comunitaria supone indagar el modo en que se dispone para lograr sus objetivos, las estrategias que realiza para poder cambiar el mundo.

Esta perspectiva supone entender la comunicación como un fenómeno complejo de mediaciones, de construcción de sentidos, diferenciándose de un modelo de comunicación unidireccional, donde el medio envía mensajes que son tomadas pasivamente por los escuchas.

“La incidencia de una radio es entonces el peso de su presencia y de su influencia en la sociedad, los procesos que genera, la mella que hace para provocar un cambio a favor o en contra de algo, la capacidad de la radio para levantar polvo. Una radio que incide, deja una marca, es una radio protagonista que no se puede obviar”. (Geerts, A., Van Oeyen, V. 2001)

Generalmente para estudiar la incidencia de un medio de comunicación se toma en cuenta los estudios de audiencia, y la posibilidad que el medio tiene de instalar sus temas en la agenda pública.

Esta perspectiva se ha ampliado, tomando en cuenta la especificidad de los medios comunitarios, que desarrollan aportes específicos en las transformaciones culturales, en los modos de habitar la vida cotidiana, en la articulación de diversos actores sociales.

Contaremos aquí dos historias, que nos muestran algunos de los múltiples modos en que las radios comunitarias inciden en la transformación de sus comunidades, así como en la construcción de la agenda pública. Son experiencias, tránsitos singulares que nos permiten continuar reflexionando sobre nuestras prácticas.

Espika FM - Santa Lucía - Voces en construcción colectiva.

<http://colectivoespika.sejuntalagente.org>

Se trata de una radio a orillas del Río Santa Lucía que funciona desde el año 2003, y que ha tomado el tema del medio ambiente como uno de los ejes de su proyecto comunicacional. Desde el inicio realizando programas y campañas específicas de sensibilización sobre el tema. También se han planteado intervenciones a nivel educativo, desarrollando proyectos como Aire Mojado, en el que trabajaron el tema del agua con liceos de Santa Lucía, Canelones y Los Cerrillos.

Esta radio ha sido parte activa en la organización de la Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía, un colectivo de vecinos y vecinas que desde el año 2013 se nuclean para defender la calidad del agua y sus políticas.

Este colectivo viene realizando un seguimiento de los estudios de la calidad del Agua, promoviendo incluso la creación de un Laboratorio Popular, que arrojó datos que los estudios oficiales no revelaban.

En relación a la libertad de expresión y la censura económica que se ejerce a través de la contratación de publicidad, es de destacar que es un medio que amplifica la voz de los y las trabajadoras en conflicto con empresas locales, que no encuentran eco en otros medios, porque justamente estas empresas son las que contratan publicidad en éstos.

Radio Vilardevoz - Locos por la Radio. **<http://www.vilardevoz.org/p/que-es-vilardevoz.html>**

Es un proyecto de comunicación participativa que funciona desde 1997 de forma autónoma, en el Hospital Vilardebó. Se encuentra formado por participantes (personas que han estado o están internadas en el Hospital), equipo técnico (psicólogos, músicos y comunicadores) y estudiantes de diversas disciplinas que realizan sus prácticas allí. Desde sus inicios este colectivo se ha propuesto hacerle un lugar a las voces de la locura, colocando en la agenda pública el tema de la Salud Mental, insistiendo en que la misma es una problemática de todos y dando voz a un montón de gente, que estaba hace tiempo olvidada. Con esa insistencia de seguir haciendo, Vilardevoz en fonoplatea, Vilardevoz en estudio por Antena e Internet, Vilardevoz en la calle con los Desembarcos, con las organizaciones. Esa insistencia ha posibilitado también la articulación de un movimiento social en torno a la Salud Mental, que se ha sintetizado en la creación de la Comisión Nacional por una Nueva Ley de Salud Mental en Clave de Derechos Humanos (CNLSM).

Resulta interesante rescatar de las dos experiencias el tipo de agenda que construyen. Desde la participación popular, desde las preocupaciones de la cercanía, se van delineando temas y enfoques que responden a las necesidades de las comunidades. Toman luz determinados temas, que no estarían ahí, sino fuera porque los medios son efectivos espacios de participación popular.

Comunidad, vivir al lado del río. Comunidad, la de la locura. Lo comunitario se construye también, en la posibilidad de articular un motivo común, en la afirmación de la construcción colectiva, en el desarrollo de espacios solidarios.

Ambas radios han sido parte activa en la construcción del movimiento de radios comunitarias, a partir de su participación en Amarc. Desde ahí se ha defendido la comunicación como un derecho humano, apelando al reconocimiento y desarrollo del sector comunitario como modo de aportar a la democratización de las comunicaciones.

Lo legal y lo legítimo.

Brevemente resulta importante dar cuenta aquí, del proceso que han realizado las radios comunitarias, desde ser consideradas “piratas”, de su tránsito por la ilegalidad, hacia otros momentos de reconocimiento y legislación jurídica.

En 1996, hace ya 20 años, se realizó en Montevideo el 1° Encuentro para el desarrollo de las Radios Comunitarias en Uruguay - “Con los pies en la tierra y la voz en el aire”. El mismo fue organizado por: El Puente FM, Oxígeno FM, Alternativa FM, Emisora De La Villa FM, Radio FEUU, Comcosur, Grupo Aportes, ACJ, CIPFE, Cotidiano Mujer y Acá. En esa instancia, y a través de la Declaración de Montevideo, los organizadores ya comenzaban a hablar del reconocimiento de un tercer sector de la comunicación y sobre la necesidad de que exista una regulación general de la comunicación, que lo incluya.

“Consideramos que los gobiernos no sólo deben autorizar sino también garantizar los medios de comunicación comunitarios y populares como una tercera forma de propiedad: LA SOCIAL, con igual categoría que la privada/comercial y la estatal”.

Las radios salían desde la clandestinidad, en diferentes lugares, y eran víctimas de la persecución estatal, a través de URSEC, que realizaba sucesivos allanamientos,

retirando el equipamiento de transmisión de las radios.

Desde entonces, el movimiento de radios comunitarias se ha organizado para hacer que estas voces puedan ser escuchadas. Las radios se han articulado en redes (Ecos y Amarc) para lograr estos objetivos.

Amarc trabajó activamente para la aprobación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria, aprobada en el 2007, que marcó el reconocimiento del espectro radioeléctrico como un bien público, entabló una división en tres sectores, e incluyó al sector comunitario. Luego de ese hito, se dieron otros avances como el proceso de digitalización de las telecomunicaciones, que implicó el primer llamado de TV Comunitaria en Uruguay, siendo el PIT CNT el adjudicatario de esta frecuencia.

El pliego de condiciones fue cuestionado por Amarc, debido a que las exigencias dejaban por fuera a las pequeñas organizaciones sociales, siendo los requisitos que se exigían sólo alcanzables por unos pocos. Así proyectos como Árbol Tv Participativa, continuó con su práctica de hacer la televisión comunitaria, utilizando otros medios de difusión.

También se aprobó en el 2014 la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (19.307). Hito importante y que aún hoy resta reglamentar y aplicar, luego incluso de haber superado con éxito varias impugnaciones de inconstitucionalidad.

Estos avances que dan cuenta de procesos de reconocimiento jurídico dentro del Estado, no han sido exentos de tensiones y controversias. Las lógicas organizativas y de gestión de los medios comunitarios chocan muchas veces con las lógicas burocrático - estatales.

“Subsuelo político” denomina Tapia (2011) al espacio organizativo de los subalternos, en el que operan otras lógicas, otros modos de construcción política, que se ven cuestionados cuando ingresan en la órbita de la legalidad estatal. Hay una tensión siempre existente entonces en este proceso. También para el Estado al reconocer un tercer sector que no conoce, que antiguamente ha reprimido.

Por otro lado, en los últimos años han surgido varias experiencias de comunicación alternativa que utilizan internet como plataforma. Radios, colectivos de fotógrafos, videos, prensa. En el 2016 se realizó el Encuentro Medios con Orejas, en el que confluyeron estas nuevas experiencias con las asociadas de Amarc. Fue una oportunidad de integración e intercambio, donde se compartió el recorrido del movimiento de radios comunitarias, con el conjunto de estas nuevas experiencias de comunicación. De compartir la lucha por las frecuencias, y de comprender los nuevos desafíos de los multimedia y la comunicación convergente.

Comunicamos para transformar el Mundo. Ese fue el acuerdo y el espíritu de una campaña -aún en construcción- , que da cuenta que más allá del formato, de la plataforma, hay voces organizadas que buscan su lugar en el espacio público y se proponen disputar algunos sentidos dominantes.

Democratizar las comunicaciones.

En este apartado incluimos algunos aspectos específicos que hacen al desarrollo del sector comunitario, y en los que es necesario avanzar para asegurar la diversificación del sistema de medios, y con ello afianzar el carácter democrático del mismo. Estos aspectos han sido planteados en diferentes Comunicados de Amarc, así como en

documentos específicos de aportes legislativos.

- **Aplicación de la Ley LSCA.**

El sector comunitario en nuestro país se encuentra fuertemente perjudicado por el Poder Ejecutivo a partir de la promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) N° 19.307, en diciembre de 2014, y el no cumplimiento de la misma. A partir de que el Consejo Honorario y Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) fue disuelto por el Ejecutivo por la aprobación de la LSCA, porque la creación de la Comisión Honoraria Asesora de Comunicación Audiovisual (CHASCA) absorbería las funciones del mismo, el sector de comunicación comunitaria del país se encuentra paralizado en la adjudicación de nuevas frecuencias, lo que significa un incumplimiento por parte del gobierno de la ley 18.232 de radiodifusión comunitaria. Esto implica que si un grupo de gente se organiza quiere tener una radio, no lo puede hacer legalmente. De hecho, y en función del proceso anterior de asignación de frecuencias, los tiempos burocrático - administrativos han sido mucho más largos que los de la organización colectiva. Por ejemplo, Radio La Kandela de Tacuarembó, demoró cuatro años en obtener su frecuencia, desde que se abrió el llamado.

- **Políticas de promoción al sector.**

Las políticas de promoción al sector comunitario, pautadas en la ley de Radiodifusión Comunitaria, debieran ser un pilar importante para el fortalecimiento de los medios existentes y el incentivo a la generación de nuevas experiencias. Por el contrario, las mismas han sido puntuales y no sistemáticas, de modo que no han logrado la incidencia esperada en el desarrollo del sector.

Los criterios de acceso a las mismas, han implicado condiciones de formalidad y burocracia, que han obturado la participación real de los medios.

- **Publicidad Oficial - Extracto Documento Amarc.**

En este momento se encuentra a discusión en el parlamento un proyecto de ley que busca regular la Publicidad Oficial. Amarc ha hecho aportes específicos en la discusión del mismo que compartiremos a continuación.

La lógica del “mercado” determina una alta concentración de los ingresos por publicidad en pocas empresas, sea cual sea su papel en el sistema de comunicaciones. Pero el sistema de comunicaciones brinda (o debería hacerlo) un servicio a la sociedad que es muy importante. Las comunicaciones satisfacen (o deberían hacerlo) derechos humanos esenciales para la democracia. Posibilidad de tener buena información, entretenimiento de calidad, difusión y formación cultural. Por otra parte es también un derecho humano buscar y difundir información, entretenimiento, cultura, opiniones. La libertad debería ser algo más que el derecho a manejar el control remoto, girar la perilla, leer o no una nota mientras medios, agencias, centrales, asesores reciben una buena porción de “la pauta publicitaria”. El contraste de la realidad, con el “deber ser” democrático es brutal. Para servicios esenciales la lógica del mercado no funciona bien. Atender derechos es bien distinto de ocuparse de “nichos de mercado” y “demandas efectivas”. Necesitar algo, querer algo (bienes o servicios) es indiferente a la lógica del capital: hay que tener con qué comprar. La propiedad social, la cooperación, son herramientas idóneas para escapar del corsé que significa la lógica pura y dura del poder y el capital. En este contexto debería analizarse las radios y televisoras comunitarias, el periodismo de proximidad, todo eso que intenta escapar de la lógica

del mercado. En la exposición de motivos de la ley está presente este enfoque. Es de esperar que en el debate parlamentario tenga una presencia fuerte y decisiva. La Democracia merece y necesita un sistema de medios mejor, más democrático y plural. Menos concentrado en el dinero y más preocupado por las personas.

A partir de la ley de radiodifusión comunitaria, el sector se encuentra con la presión de cumplir con todos los requisitos de cualquier otro medio de radiodifusión, pero discriminado en forma casi absoluta en el acceso a la publicidad oficial, y casi la totalidad de radios comunitarias tienen autorizados 30W de potencia y 30m de antena, lo que significa una limitante al momento de comunicar y también de medir audiencias. A esta situación se suma que hay proyectos de radio que están trancados porque el Ejecutivo no realiza los llamados o las adjudicaciones correspondientes. A pesar de esta situación, como ya hemos ejemplificado, es contundente la contribución del sector comunitario a la diversidad de voces en el sistema de medios, ya que teniendo menos del 30% del espectro radioeléctrico (mínimo exigido por la ley 18,232), las radios comunitarias con frecuencia adjudicada por URSEC son el 31% a nivel nacional. Este porcentaje tiene una distribución heterogénea en el país con casos excepcionales como Canelones con 60% de radios que son comunitarias, Florida y Salto con 47 y 43% respectivamente, y en el otro extremo Soriano y Paysandú con 8 y 13% respectivamente.

Denunciamos también, que el sector comunitario, es el único sector de la comunicación que recibe el 0% de la publicidad oficial, es decir que está absolutamente discriminado en la adjudicación de la misma. De acuerdo a estándares internacionales esto significa un mecanismo de censura indirecta por parte del gobierno hacia el sector.

Además de la contundencia de estos datos, desde el punto de vista cualitativo el sector comunitario es determinante en la diversidad de medios, incluyendo a medios que atienden a comunidades de intereses específicas como los trabajadores y trabajadoras con el primer canal de televisión comunitario del Pit-Cnt y la salud mental a través de Vilardevoz, como comunidades donde son los únicos medios como Montes, Toledo, Sauce y Joaquín Suarez en Canelones, Ismael Cortinas en Flores, Ombúes de Lavalle en Colonia, Fray Marcos en Florida, Cerro Pelado y Masoller en Rivera y Valizas en Rocha, o barrios de Montevideo a los que les llegan las radios que tienen más potencia asignada, pero no están sus voces, sus problemáticas y su cultura en las mismas, por poner algunos ejemplos: La Teja, El Cerro, Pajas Blancas, Nuevo París y Peñarol.

Es sabido que la concentración de medios atenta contra la diversidad de voces, contra la pluralidad, es decir contra la democracia. En el caso de medios de radiodifusión, la concentración de medios que tienen gran potencia, genera concentración de audiencias. Es decir, que si la distribución de publicidad oficial se basa principalmente en la audiencia, una radio con 30W jamás va a poder competir por publicidad oficial con una radio que tiene 2000W, por más que toda la comunidad escuche a la radio de 30W. Por otra parte el costo de funcionamiento básico de ambos medios difiere solo en la energía eléctrica y el mantenimiento del equipamiento de transmisión. A esto se suma que para las agencias de publicidad tiene menos costos publicitar en pocos medios de gran potencia, que publicitar en una cantidad de medios con alcance más acotado, pero que igualmente cubren el territorio objetivo de la publicidad. La Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU) en el documento entregado el 4 de mayo de

2016 a la Comisión Parlamentaria que estudia el proyecto, cuando hace referencia a la exclusión de publicidad en períodos electorales reconoce que el Estado es "... uno de los principales, sino el principal contratante de publicidad ...", explicando que los ingresos de los medios de comunicación se verían muy comprometidos. ¿A qué conclusiones se puede arribar sobre la sostenibilidad de medios que son sistemática y absolutamente discriminados en el acceso a la publicidad oficial, como lo es el sector comunitario? La distribución de publicidad oficial se debe hacer con criterios técnicos, bien definidos y transparentes, pero con criterios que sean justos para asegurar la diversidad del sistema de medios, la diversidad de voces de la sociedad y la diversidad de audiencias, ya que se debe garantizar que la publicidad oficial llegue a la totalidad de la población y no solo a una mayoría relativa.

En este sentido las principales propuestas han sido generar un piso mínimo (15%) de asignación para el sector comunitario, así como la inclusión de criterios específicos para los medios comunitarios en los estudios de audiencia, como ser la inclusión del nivel municipal en los mismos.

Referencias Bibliográficas

Amarc ALC (2010). Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual.

Amarc Uruguay. Artículos, comunicados y declaraciones:

- Aportes y Consideraciones al Proyecto de Ley de Asignación de la Publicidad Oficial. Dárdano, C. Rabinovich, D. Rodriguez, A. En: <https://www.facebook.com/notes/amarc-uruguay/aportes-y-consideraciones-de-amarc-uruguay-al-proyecto-de-ley-de-asignaci%C3%B3n-de-1/1132955260120350/>
- Comunicado ante incumplimientos del Estado que perjudican al sector comunitario. En: <https://www.facebook.com/notes/amarc-uruguay/comunicado-ante-incumplimientos-del-estado-que-perjudican-al-sector-comunitario/1063746527041224/>

Con los Pies en la Tierra y la Voz en el Aire. (1996). Publicación 1er encuentro de radios.

Geerts, A., Van Oeyen, V. (2001). La radio popular frente al nuevo siglo: estudio de vigencia e incidencia. Aler.

Lanza, E., Buquet, G. (2011) - La televisión privada comercial en Uruguay. Friedrich-Ebert-Stiftung. Uruguay.

Mata. M. (2006). Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico - políticos de su articulación. revista Fronteras estudios midiáticos VIII(1): 5-15, janeiro/abril 2006 © 2006 by Unisinos

Tapia, L. (2011). Política Salvaje. Clacso, Argentina.

ALGUNOS PROBLEMAS ACTUALES VINCULADOS A LA COMPETENCIA DEL REGULADOR

Dra. Graciela Coronel

Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones - URSEC

Problemas de las competencias de URSEC.

Al crearse URSEC Ley 17.296 de 21 de febrero de 2001 le asignó como competencia la regulación y control de las actividades referidas a las telecomunicaciones y servicios postales.

Posteriormente la Ley 18.719 de 27 de diciembre de 2010, al establecer las competencias de DINATEL, reformuló las que se habían establecidos a URSEC y al Poder Ejecutivo. De esa forma el artículo 142 sustituyó el 73 de la ley 17.296 de 21 de febrero de 2001 estableciendo:

Competen a esta Unidad la regulación técnica, la fiscalización y el control de las actividades referidas a las telecomunicaciones, estableciendo que dicha competencia se debe cumplir de conformidad con los objetivos y las políticas definidos por el Poder Ejecutivo.

En materia de servicios postales, esa competencia que se consagraba en la Ley 17.296, aparece explicitada por la Ley 19.009 de 22 de noviembre de 2012, que regula dichos servicios.

De acuerdo a la misma es URSEC quien aplica las políticas públicas nacionales al mercado, regulando las relaciones que se produzcan al respecto.

En ejercicio de esa competencia, otorga los permisos postales, lleva el registro de prestadores, realiza el contralor en la prestación del servicio asegurando que los prestadores cumplan con todas las obligaciones impuestas legalmente, interviene en las controversias que pueda suscitarse entre prestadores y consumidores y usuarios, determina el costo del servicio postal universal, y por supuesto tiene potestades sancionatorias.

Es también de la Ley 17.296 que surge la atribución de competencia a URSEC, en materia de protección de derechos de los consumidores, con el alcance establecido en la Ley 17.250 de 11 de agosto de 2000 y ellos con relación a todos los servicios sometidos a regulación, es decir de telecomunicaciones y postales.

En esa materia tiene todas las atribuciones conferidas a las autoridades administrativas dispuestas por la citada ley. En tal sentido, debe hacer cumplir las disposiciones de la misma, actuando de oficio o petición de parte, en este último caso atenderá los reclamos efectuados con relación a la prestación de los servicios de comunicaciones, con potestades sancionatorias de acuerdo al régimen específico establecido por la norma legal.

En materia de servicios de comunicación audiovisual, esa competencia fue también atribuida al Consejo de comunicación Audiovisual que crea la ley.

En materia de Defensa de la Competencia, la ley que le otorga competencia a URSEC es la N° 18.159 de 20 de julio de 2007. De acuerdo a la misma URSEC en su calidad de órgano de aplicación, le compete prevenir y adoptar las medidas correctivas y sancionatorias que correspondan en el caso de prácticas anticompetitivas llevadas a cabo en el mercado sometido a su regulación.

En dicho marco actuará de Oficio o ante denuncia y diligenciará el procedimiento pertinente para la investigación de las conductas denunciadas; asimismo le compete establecer los criterios para la determinación del mercado relevante y en otro orden de cosas, le corresponde resolver sobre las notificaciones de concentraciones en los casos establecidos por la ley.

Con relación a los servicios de comunicación audiovisuales regulados por la Ley 19.307, a URSEC le compete esencialmente el asesoramiento al Poder Ejecutivo y al Consejo de Comunicación Audiovisual con relación a la utilización, control y fiscalización del espectro radioeléctrico y los parámetros técnicos de operación de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen dicho recurso.

En función de ello le corresponde:

- controlar la instalación y funcionamiento de los servicios de comunicación audiovisual; fiscalizar el uso de espectro.
- ejercer supervisión técnica de las emisiones de radio y televisión.
- la aplicación de sanciones dentro de las competencias que la ley le atribuye en estos servicios y en este caso de acuerdo al régimen sancionatorio dado por la Ley No. 17.296, de 21 de febrero de 2001, en la redacción dada por la Ley No. 18.719.

Problemas de competencia.

Reseñado entonces el marco general de competencia de URSEC voy a hacer algunas puntualizaciones con respecto a determinados aspectos de la misma, que en alguna oportunidad han sido controvertidos, tanto por parte de agentes regulados, operadores vinculados a servicios regulados, usuarios o consumidores, y de otros agentes en general. O en otros casos simplemente han sido objeto de algún debate surgido al momento de aplicar las normas.

En tal sentido puedo identificar como algunos de los más relevantes: asuntos referido a la materia del Defensa de la Competencia; Protección a los Derechos del Consumidor; en materia de control de servicios audiovisuales; y en lo que tiene que ver con la intervención que en algunos casos se pretende de la URSEC para lograr el cumplimiento por parte de operadores regulados, de obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico nacional, pero que refieren a una materia diversa a la que compete a la Unidad.

Defensa de la Competencia.

Cabe señalar que de acuerdo al artículo 2° de la Ley 18.159 todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia, excepto las limitaciones establecidas por ley, por razones de interés general.

Asimismo establece dicha ley que en los sectores que están sometidos al control o superintendencia de órganos reguladores especializados, tales como el Banco Central del Uruguay, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua y la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, la protección y fomento de la

competencia estarán a cargo de dichos órganos (Artículo 27). Establece que el alcance de la actuación de los mismos incluirá actividades que tengan lugar en mercados vertical u horizontalmente relacionados con los mercados bajo control y regulación, en la medida en que afecten las condiciones competitivas de los mercados que se encuentran bajo sus respectivos ámbitos de actuación regulatoria.

Esa disposición resulta clave para dilucidar algunas situaciones que han sido controvertidas con relación a la intervención de URSEC en la materia, en algunos casos reclamando su intervención y en otros casos negando su competencia en el asunto.

En tal sentido lo que quiero puntualizar es que aun cuando las conductas que se denuncien sean llevadas a cabo por un operador regulado, si su incidencia se produce sobre las condiciones de competencia de un mercado que no se encuentra bajo el control y regulación de URSEC, no corresponderá de acuerdo al marco legal vigente, la intervención de la Unidad (en tal caso será competente a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia).

Un ejemplo claro estaría dado por conductas realizadas por operadores con relación a proveedores de contenido de valor agregado que utilizan sus redes de los operadores, y cuya incidencia se verifica en ese mercado de contenidos de valor agregado, y por tanto quedan excluida dichas situaciones del ámbito de actuación regulatoria y de control de URSEC.

En un sentido inverso, corresponderá la actuación de URSEC cuando estamos una conducta anticompetitiva de un agente no regulado ni controlado por la misma, pero que la misma tiene incidencias en las condiciones de competencia del mercado regulados, o sea en el mercado de Comunicaciones.

Un ejemplo claro de ello puede ser la actuación de un proveedor de contenido de valor agregado con incidencia en el mercado de telecomunicaciones.

En materia de Protección de derechos del consumidor, constituye un aspecto relevante, la delimitación precisa de las facultades que tiene las autoridades administrativas y las que corresponderá al Poder Judicial. Ello en tanto en la ley, se consagran soluciones al consumidor, cuya competencia corresponde al citado Poder.

URSEC actúa en primera instancia y en general en todos los trámites, oficiando como órgano de mediación entre el consumidor que reclama y el prestador denunciado. Pero aun cuando las partes logran un acuerdo porque muchas veces el operador ofrece una alternativa conciliatoria, URSEC analiza la conducta y se pronuncia sobre ella a fin de determinar si son pasibles de medidas correctivas o sancionatorias.

Debe señalarse que en muchos casos las medidas correctivas son relevantes como reguladoras de conductas, y por tanto no necesariamente en todos los casos se impone la aplicación de una sanción.

Hay muchos casos de denuncias que se basan en que los contratos de adhesión (contratos de servicios) contienen cláusulas abusivas. Son, según la ley, las que provocan injustificados desequilibrios entre los derechos del consumidor y el proveedor, en este

caso de servicios. En tal caso cabe señalar que cuando URSEC determina que una cláusula es abusiva ese pronunciamiento tiene carácter declarativo correspondiendo que en tal caso, solicitar la presentación de cláusulas alternativas a los operadores. Pero no tiene la potestad de declarar la nulidad de la misma ni integrar el contrato, dicha competencia le corresponde a la justicia.

Del mismo modo corresponderá recurrir ante el juez, cuando la alternativa que elija el consumidor de las establecidas en el artículo 33 de la Ley 17.250 sea la resolución del contrato, restitución de lo pagado y reclamo de daños y perjuicios si correspondiere.

URSEC no tiene la potestad de fijar indemnizaciones.

En efecto el artículo 33 de la citada ley establece que el incumplimiento del proveedor, de cualquier obligación a su cargo, salvo que mediare causa extraña no imputable, faculta al consumidor, a su libre elección, a:

A) Exigir el cumplimiento forzado de la obligación siempre que ello fuera posible. 8C A D E 6713.

B) Aceptar otro producto o servicio o la reparación por equivalente. C A D E 6713.

C) Resolver el contrato con derecho a la restitución de lo pagado, monetariamente actualizado o rescindir el mismo, según corresponda. En cualquiera de las opciones el consumidor tendrá derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios compensatorios o moratorios, según corresponda... C A D E 6713.

Hay un caso, donde URSEC está facultada a reglamentar la cuantía mínima de la indemnización por la pérdida, hurto, destrucción o deterioro de los envíos comprendidos en el servicio postal, tomando en cuenta las disposiciones de la Unión Postal Universal en la materia, establecido por la Ley 19.009 (el monto es establecido por los operadores en forma predeterminada).

Fuera de ese caso, URSEC no puede fijar indemnización.

También corresponde al poder judicial determinar la contra-publicidad en casos de publicidad ilícita, correspondiendo al órgano competente promoverlo ante el juez que la ordene.

El otro tema que se entiende importante analizar es el respecto a las competencias de URSEC con relación a los servicios de comunicación audiovisual, regulados por la ley 19.307.

Ya vimos que la ley en su artículo 65 explicita la competencia de URSEC con relación de esos servicios.

No obstante y considerando lo dispuesto por el Régimen Transitorio respecto a la actuación del Consejo de Comunicación Audiovisual establecido por el artículo 198, se pueden plantear problemas que tienen que ver con la delimitación de cuales competencias le corresponde ejercer en forma transitoria a URSEC o en su caso a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo o a otro organismo.

En efecto la disposición establece que partir de la vigencia de la presente ley, y hasta tanto se creen los cargos integrantes del Consejo de Comunicación Audiovisual, las competencias del órgano desconcentrado-establecidas en el artículo 68- estarán a cargo de los órganos que actualmente las tiene atribuidas, con excepción de las que se crean por la presente ley, las que serán ejercidas por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

A efectos de esa correcta delimitación a mi juicio debe distinguirse correctamente entre una competencia nueva que esté creando la ley o funciones o actividades que esté explicitando, pero que ya están comprendidas dentro de las competencias genéricas que han sido atribuida a los organismos.

De esa forma debe precisarse que competencias tenía atribuida URSEC de acuerdo al régimen jurídico anterior, pero, reitero, sin confundir dicha competencia con funciones o herramientas nuevas establecidas por la ley para el control de los servicios de comunicación audiovisual.

Por ejemplo a fin de mejor ilustrar la ley crea algunos registros que no estaban previstos en forma expresa en la normativa anterior, (por ej. registro de titulares de servicio y de señales que establecen los artículos 52 y 134 de la ley y los pone a cargo del Consejo de Comunicación Audiovisual.

En el caso de los titulares de servicios, aun cuando no se tratare de un registro formalmente dispuesto en el régimen jurídico anterior, se trata de datos que se encuentran y se encontraban en poder de URSEC por tratarse de una información imprescindible para el ejercicio de control que tiene su cargo.

Esa delimitación en algunos casos, no resulta de fácil determinación y debe hacerse analizándose cada literal del artículo 68 de la Ley, de acuerdo al criterio expuesto.

Fuera de esas cuestiones relativas a la delimitación de competencias, del régimen transitorio, me parece del caso plantear un aspecto que refiere a la competencia que le ha sido atribuido al Consejo en el literal U del artículo 68.

Allí se establece el cometido de prevenir y desalentar las prácticas monopólicas u oligopólicas, las conductas anticompetitivas, predatorias o de abuso de posición dominante.

Cabe plantearnos entonces, si ello implica que URSEC pierde su competencia como órgano de aplicación en relación a los servicios de comunicación audiovisuales?

Puede entenderse que no, y ello considerando el ordenamiento jurídico vigente en la materia.

El órgano de aplicación en la materia es URSEC de acuerdo al artículo 27 de la ley 18.159 (norma especial en la misma) y su competencia en dicho carácter se encuentra explícitamente establecida en el artículo 10: será competente para desarrollar los procedimientos tendientes a investigar, analizar y sancionar las prácticas prohibidas por la presente ley.

Ello sin perjuicio de que la Ley 17.296 ya establecía como objetivos de las actividades reguladas por la misma la promoción de la libre competencia en la prestación, sin perjuicio de los monopolios y exclusividades legalmente dispuestos.

Por tanto en el caso, la competencia dada al Consejo debe entenderse con el alcance literal de los términos utilizados por la norma, y por tanto implicará la adopción de medidas a fin de anticiparse y evitar que esas conductas se lleven a cabo, es decir medidas precautorias para evitar que se configuren; así como aquellas que pueden coadyuvar para la determinación por parte de los operadores de no incurrir en las mismas, es decir como dice la ley desalentarlos.

De todos modos aún en el cometido de prevenir y desalentar, se entiende que se superpone con la competencia de URSEC.

Finalmente hago una pequeña referencia aquellos casos en que se pretende la intervención de la URSEC fin de hacer cumplir a los operadores regulados, con obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico nacional vigente, pero que refieren a materias no reguladas por URSEC.

En tal sentido debo precisar que se ha entendido que los operadores de servicios de telecomunicaciones, esencialmente los declarados de interés públicos, debe ajustarse a todo el marco normativo general en la prestación de esos servicios.

Y la determinación de si incumplió una norma requiere el pronunciamiento del órgano competente en la materia de que se trate, y una vez que se produzca el mismo y si se ha vulnerado una determinada norma, URSEC analizará desde el ámbito de su competencia si existe responsabilidad.

Pero URSEC no puede suplir en ese pronunciamiento al órgano competente.

EL ROL JURÍDICO DE LA URSEC EN EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Dr. Luciano Real

Cámara de Telecomunicaciones del Uruguay

Buenas tardes para todos. Primero que nada agradezco a la URSEC por la invitación. Quiero felicitarlos por esta iniciativa. Sin duda estas jornadas marcaran un mojón, siendo esta espero la primera de muchas. Las telecomunicaciones no son solo el presente, sino indudablemente el futuro. Será a través de ellas que se canalizaran los grandes avances para nuestra sociedad, siendo sin duda un motor sin igual, para lograr mayor desarrollo, equidad y ante todo oportunidades sin fronteras. Me siento honrado de poder participar de este panel con dos distinguidas colegas como lo son la doctora Coronel y la doctora Chiesa, referentes ambas en la materia.

Me toco hablar sobre el rol jurídico de la URSEC en el marco de las telecomunicaciones. Intentare explayarme escuetamente sobre los puntos más relevantes a mi criterio, planteando también algunas inquietudes normativas y de aplicación práctica.

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones creada como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo por el artículo 70 de la ley 17296 en el año 2001, se vincula administrativamente con el mismo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Se establece allí que lo debe hacer actuando con autonomía técnica; teniendo entre sus actividades a las telecomunicaciones, las cuales deben cumplirse -entre otros- en vista de los siguientes objetivos: el fomento del nivel óptimo de inversión para la prestación de los servicios, la adecuada protección de los derechos de los usuarios y consumidores, la promoción de la libre competencia sin perjuicio por supuesto de los monopolios y exclusividades legalmente dispuestos, la prestación igualitaria, con regularidad, continuidad y calidad de los servicios, y la libre elección por los usuarios entre los diversos prestadores en base a información clara y veraz. Estos objetivos que fueron establecidos en el artículo 72 de la ley antes mencionada, toman en la actualidad mayor relevancia aún. Difícilmente el legislador hace 16 años se haya imaginado el importante desarrollo que iba a tener este sector, siendo hoy en día un sector esencial en la vida económica, política y social de todos los países del mundo, no siendo Uruguay una excepción.

A la URSEC le compete la regulación técnica, la fiscalización y el control de las actividades, de conformidad con los objetivos y las políticas definidos por el Poder Ejecutivo, quien a su vez, lógicamente, debe obrar acorde a la Constitución, a las Leyes y Reglamentos.... Cumpliendo y haciendo cumplir dichas disposiciones.

Los reguladores como todo organismo estatal, están sujetos a la tutela jurisdiccional de la Justicia Ordinaria y de la Justicia Administrativa, lo que conlleva a que -ante los apartamientos de la normativa que se verifiquen por la justicia- se debe redireccionar las futuras decisiones. Principalmente resulta relevante lo atinente al cumplimiento de las sentencias, principalmente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como los criterios que sobre interpretación y aplicación del derecho de las mismas se derivan directa e indirectamente. Es pues, el efecto de la cosa juzgada. En tal sentido, la tutela jurisdiccional efectiva supone del regulador una conducta activa en el cumplimiento de los fallos que le obligan a adoptar las decisiones y operaciones materiales atinentes a los mismos. Y este es un punto que nos preocupa sumamente, dado que constan algunos fallos donde el regulador, o los ha desconocido, o directamente ignorado.

A estos efectos, la URSEC está dirigida por una comisión de tres miembros, designados

por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, entre personas que, por sus antecedentes personales, profesionales y conocimiento en la materia, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño.

Estos son cargos de confianza política.

Los organismos reguladores cumplen un rol esencial en los mercados, sobre todo en aquellos en que debe regir la imparcialidad, debiendo promoverse y defenderse la competencia, y sobre todo actuar, y hacerlo con independencia. En este sentido, NO debe llamar la atención el especial hincapié que hace la normativa vigente en ciertas cualidades y características que los integrantes de la Comisión deben tener. Como ya indicamos, se menciona que deben tener obviamente “conocimiento en la materia”, deben “asegurar independencia” de criterio, “objetividad” e “imparcialidad” en su desempeño. El artículo 77 de la ley 17296 especialmente dice que no podrán desempeñar actividades profesionales o de representación en el ámbito público o privado vinculados a la competencia del órgano, y el artículo 78 habla que no podrán tener vinculación profesional directa o indirecta con directores, síndicos o personal gerencial de primera línea de operadores alcanzados por la competencia del órgano. También tenemos la denominada “Ley de Cristal” 17060 y su decreto reglamentario.

Por otra parte, el decreto 206/2002 aprobó el Código de Ética del Regulador que establece principios generales como la probidad, templanza, equidad, legalidad, diligencia, idoneidad, transparencia, veracidad, responsabilidad. También establece principios particulares de imparcialidad, capacitación, ponderación, reserva, autonomía técnica e independencia de criterio, entre otros. Al tiempo que exige un uso adecuado de los bienes del Estado, uso adecuado del tiempo de trabajo, colaboración, obligación de denunciar, dignidad, decoro, obligación de honrar el buen nombre y prestigio de la institución, tolerancia, buena fe y lealtad para con su función. Este código de ética contiene un título especial para relatar los impedimentos funcionales donde desarrolla en su artículo 32 específicamente los conflictos de intereses. ¡Poca cosa se le pide al regulador!

Ahora debemos preguntarnos, ¿por qué la normativa se tomo tanto trabajo en desarrollar y dejar plasmado en normas todos estos requisitos? La respuesta es bastante fácil. Las instituciones se materializan en quienes la llevan adelante, en las personas que las lideran y toman las decisiones. Estas características requeridas para ocupar cargos en el regulador, no son más que la esencia misma que la institución como tal debe tener, para poder cumplir adecuadamente con sus obligaciones legales. Creo casi suficiente las normas en esta materia. ¿Por qué digo casi se preguntarán? Veo personalmente con preocupación como por la dinámica lógica de profesionales destacadísimos en la materia, y de las confianzas políticas generadas por el buen desempeño en sus funciones, se producen saltos desde el regulador a empresas del sector y viceversa, más allá de que no se contradiga norma legal alguna. Debo parar aquí y aclarar que de ninguna manera con esto quiero decir que estos profesionales hayan actuado de manera incorrecta y/o ilegal en el desempeño de sus funciones. Aún en la hipótesis que los reguladores trabajen con la mayor independencia, debemos creo hacer todos los esfuerzos para que no solo la independencia del regulador sea una cuestión de hecho, sino de imagen. La imagen por sí sola no sirve de nada. Ahora no por esto deja de ser de especial relevancia en la función pública. Los administrados

deben ver en el regulador siempre una figura de excelencia técnica, de absoluta confianza e independencia. Y esto es difícil de lograr en su conjunto, cuando uno ve que los profesionales que lideran el regulador vienen de o van luego a una empresa en competencia del sector. Esto incluso puede poner en posición incómoda a quien ocupa esos cargos al tomar decisiones que algunos pueden visualizar como parciales o discriminatorias sin que lo sean necesariamente. Creo que es hoy un problema de imagen; y mi mayor preocupación es que en el futuro, quizás, espero que no, sea más que un problema de imagen y sea un problema de fondo.

Es por esto que creo conveniente desarrollar una prohibición como lo es la del artículo 79 de la ley 17296 en cuanto a los cargos electivos, también para el traspaso de profesionales del regulador a empresas en competencia del sector o viceversa. Habrá que analizar cuál sería el periodo de tiempo razonable para esta incompatibilidad. Quizás por simple analogía y porque en definitiva un plazo debe haber, un periodo electoral, es decir 5 años sería suficiente. El estado de derecho no solo debe existir, sino que es de especial relevancia que sea fácilmente visible.

El artículo 86 de la ley 17296 enumera los cometidos y poderes jurídicos de la URESC. Creo importante mencionar alguno de los consideramos esenciales, debiendo tomar conciencia del papel de relevancia que la URSEC ocupa en nuestra sociedad. Entre otros: Asesora al Poder Ejecutivo y a sus organismos competentes aportando insumos para la formulación, instrumentación y aplicación de la política de comunicaciones. Vela por el cumplimiento de las normas sectoriales específicas. Administra, defiende y controla el espectro radioeléctrico nacional. Otorga autorizaciones precarias para el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico nacional. Controla la instalación y funcionamiento, así como la calidad, regularidad y alcance de todos los servicios de telecomunicaciones, sean prestados por operadores públicos o privados. También formula normas para el control técnico y manejo adecuado de las telecomunicaciones, así como el contralor de su implementación. Hace cumplir las leyes vinculadas a telecomunicaciones, sus reglamentaciones, disposiciones emanadas de ella misma, y actos jurídicos habilitantes de la prestación de servicios comprendidos dentro de su competencia. Dictamina preceptivamente en los procedimientos de concesión y autorización para prestar servicios comprendidos dentro de su competencia, los que deberán basarse en los principios generales de publicidad, igualdad y concurrencia. Dicta normas generales e instrucciones particulares con el fin de asegurar el funcionamiento de los servicios comprendidos en su competencia.

Controla el cumplimiento por parte de los operadores públicos y privados, prestadores de servicios comprendidos dentro de su competencia, de las normas jurídicas y técnicas aplicables. Recibe, instruye y resuelve las denuncias y reclamos de los usuarios y consumidores respecto a los servicios comprendidos dentro de su competencia que no hayan sido atendidos por los prestadores.

En el año 2007 se aprobó la ley de Promoción y Defensa de la Competencia. La ley 18159. Esta ley fue aplaudida por todos los sectores de nuestra sociedad así como también por los socios comerciales del Uruguay, y las organizaciones internacionales que como país integramos. ¿Por qué? Porque era un paso absolutamente necesario para ser parte de este nuevo mundo, donde la competencia regulada genera innumerables beneficios para los consumidores. Estos últimos no son ni más ni menos que los

administrados, es decir los habitantes de este país, todos los ciudadanos. Esta ley vino a tirar abajo viejos paradigmas, viejas practicas abusivas de grupos o sectores que en el legítimo uso de su posición, utilizaban todos los medios para obtener mas beneficios en detrimento del bien común. Esta ley provoco que esa vieja forma de funcionar no fuera más legitima, sino ilegal y sancionable. Los principales postulados son que todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia, excepto las limitaciones establecidas por ley, por razones de interés general. Se prohibió el abuso de posición dominante, así como todas las prácticas, conductas o recomendaciones, individuales o concertadas, que tengan por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante.

Todo esto con un único objetivo, beneficiar al consumidor. Esta ley es aplicable para todas las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, nacionales y extranjeras, que desarrollen actividades económicas con o sin fines de lucro, en el territorio uruguayo. También quienes desarrollen actividades económicas en el extranjero, en tanto éstas desplieguen total o parcialmente sus efectos en el territorio uruguayo. A los efectos de la aplicación de esta ley se creo la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. Este órgano es competente en todos los sectores excepto en los sectores regulados. Así es que el artículo 27 establece que en el ámbito de Telecomunicaciones el encargado para velar por el cumplimiento de esta ley será la URSEC. Se regula que el alcance de la actuación incluirá actividades que tengan lugar en mercados vertical u horizontalmente relacionados con los mercados bajo control y regulación, en la medida en que afecten las condiciones competitivas de los mercados que se encuentran bajo sus respectivos ámbitos de actuación regulatoria.

Menuda tarea le agrego la ley 18159 a la URSEC. En la práctica, las denuncias presentadas por actos anticompetitivos a la URSEC son analizadas por los profesionales que el regulador cuenta. Estos realizan los informes escritos del caso y luego suben a la comisión para su resolución. Creo firmemente que para que la ley de defensa de la competencia funcione realmente, el control que ella dispone debe ser ágil, eficaz y eficiente. Hasta la fecha he notado, al menos desde mi punto de vista, que la URSEC no ha logrado brindar al sector un servicio rápido y eficaz en este sentido. El tiempo económico corre más rápido que el tiempo jurídico. A modo de ejemplo, destaco una denuncia presentada por la Cámara de Telecomunicaciones el 23 de abril de 2014. Esta verso sobre la paquetización de servicios en competencia con servicios que solo una empresa del sector presta; sobre lo cual la URSEC ya en otras instancias se ha pronunciado afirmando que esta práctica configura un acto anticompetitivo. Más allá que hace casi dos años que los informes técnicos de la URSEC sugieren el cese inmediato de la práctica, hasta la fecha aún no tiene resolución.

Es evidente que la velocidad con la que este sector se desarrolla y evoluciona, la única forma de proteger a los consumidores de prácticas anticompetitivas es lograr sancionar rápidamente cuando estas conductas se llevan adelante. De lo contrario, las sanciones impuestas años después serán simplemente actos sin valor práctico alguno. Existen varios argumentos de por qué es bueno que el órgano de aplicación de la ley de defensa de la competencia sea en el caso de los sectores regulados, los reguladores. Se habla de ahorro de recursos, conocimiento específico del sector, etc. Desde mi punto de vista tanto el modelo de la “Super Comisión” que abarca todos

los sectores y el modelo que tenemos en nuestro país de delegación de competencia en los sectores regulados, son aceptables. Ahora, para que no existan violaciones a la norma que queden sin control y/o sanción, es necesario que la normativa y los órganos de aplicación funcionen. Y creo firmemente que al día de hoy en el sector de las Telecomunicaciones no están funcionando.

Un ejemplo más que evidencia esto puede ser el siguiente. La resolución 291/2014 de la URSEC asignó de forma directa espectro radioeléctrico a un operador. A juicio de la Cámara de Telecomunicaciones, este acto constituía un claro acto anticompetitivo en tanto otorgaba ventajas competitivas a un prestador sobre los demás y además no se tuvo en cuenta a mi criterio la normativa de cómo se deben otorgar las frecuencias, incluso haciendo caso omiso a jurisprudencia del TCA que se pronunció sobre el tema. Ahora, ¿Cómo proceder en este caso de acuerdo a la ley 18159? Estamos dentro de un sector regulado, el de Telecomunicaciones. En consecuencia de acuerdo al artículo 27, podría pensarse que debería hacerse la denuncia ante la URSEC. Pero, ¿es posible denunciar a la URSEC por acto anticompetitivo ante ellos mismos? La respuesta al menos para mi parece simple, y es NO. La ley no prevé esta hipótesis específicamente, y no parece acorde a derecho, ni al espíritu de la norma, interpretar que la Ley dio rienda libre a los Reguladores para obrar libre de controles en el marco de la defensa de la competencia.

En un Estado de Derecho no es posible que un órgano pueda ser competente para juzgarse a sí mismo. ¿Qué garantía habría si el propio denunciado es el responsable de analizar su conducta y hasta sancionarse? El Estado de Derecho supone la aplicación de una norma por encima de todos los regulados y reguladores: la Constitución Nacional. Esta norma es la que consagra el principio de separación de poderes y el principio del debido proceso. La sujeción de los reguladores a estos principios son los que distinguen al Estado de Derecho. Permitirle al regulador analizar su propia conducta lo pondría en una posición irreconciliable con estos principios. Incluso, se estaría vulnerando la Ley N° 18.159, y la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia no estaría cumpliendo con su cometido de tutelar su cumplimiento. La Cámara de Telecomunicaciones tomó la decisión de presentar esta denuncia ante la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. Hasta la fecha la misma no se ha pronunciado. Más allá de cómo se pronuncie la Comisión, creo que es un tema que merece ser analizado por la academia a los efectos de proponer legislación al respecto que clarifique estas situaciones.

Ya finalizando, vale destacar que como dispone el decreto 115/2003, y las modificaciones de los decretos 85/2009 y 414/2010, en el ordenamiento jurídico nacional rigen las autorizaciones por clases de servicios, y el principio de neutralidad tecnológica.

Por lo que, considerando la velocidad con la que se producen los cambios en la materia, así como la constante evolución tecnológica, no creo tenga sentido privar a la sociedad de la posibilidad de elegir, o interpretar que solo se pueden prestar los servicios por tecnologías determinadas, cuando las mismas cambian constantemente y el principio de neutralidad tecnológica -que rige en nuestro país- otorga libertad para elegirla.

Estando autorizado a prestar determinado servicio, lo lógico es que siendo una autorización que se extiende en el plazo, en el mismo sentido que hay que ajustarse

a las nuevas obligaciones que se van creando, también deberían beneficiarse de las nuevas tecnologías que se pueden utilizar para brindar de mejor manera los servicios. La neutralidad busca el progreso. Va sin duda de la mano con la convergencia, tema ampliamente comentado en estas jornadas.

Doy aquí por terminada esta breve exposición, agradeciendo y felicitando nuevamente a la URSEC por la organización de estas jornadas.



**LA ESPECIFICIDAD DE LA PRESENCIA DE UN ACTOR PÚBLICO
ESTATAL EN EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES Y
EL ROL DEL REGULADOR**

Dra. María Laura Chiessa

Administración Nacional de Telecomunicaciones - ANTEL

Buenos días para todos. Es un honor participar de las Primeras Jornadas de Telecomunicaciones organizadas por la URSEC. Agradezco la convocatoria realizada para tratar el tema referente a la “Especificidad de la Presencia de un Actor Público en el Mercado de las Telecomunicaciones y el Rol del Regulador”.

El mercado de las telecomunicaciones en nuestro país tiene varias particularidades, siendo una de las más relevantes, la presencia del Estado prestando los servicios de telecomunicaciones. La actividad empresarial del Estado tiene un régimen particular, debiendo destacarse el interés público o general como fin rector de la misma. El estado uruguayo desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX ha asumido, por distintas vías, un papel activo en materia económica, desempeñando a través de personas públicas creadas a esos efectos, diversas actividades económicas y sociales, dando lugar a un sector público de progresiva extensión. Esta realidad impuso la necesidad de una conducción política global de la economía por parte del Estado. Es así que en nuestra Constitución del año 1967, se concibió y diseñó un Poder Ejecutivo conductor y orientador político, confiriéndole ese papel y esa responsabilidad de órgano central de conducción y orientación política que asume en la época contemporánea. Es así que nuestro Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria Energía y Minería y de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual es responsable de formular, implementar, articular, coordinar y supervisar las políticas nacionales de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual, orientadas por el interés general, para universalizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, y contribuir al desarrollo del sector y del país.

A su vez, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, que como ya se ha mencionado extensamente, ha sido creada como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo a través de la Ley 17.296 de febrero del año 2001, tiene a su cargo la regulación técnica, la fiscalización, el control de las actividades referidas a telecomunicaciones. Esas actividades, a su vez, según marca la Ley en su Artículo 72, debe seguir los objetivos que ella dispone, y ellos son: la extensión y universalización del acceso a los servicios, el fomento del nivel óptimo de inversión para la prestación de los servicios de comunicaciones que fija la regulación sectorial, la adecuada protección de los derechos de usuarios y consumidores, la promoción de la competencia en la prestación de los servicios -esto siempre sin perjuicio de los monopolios y exclusividades legalmente dispuestos-, y la prestación igualitaria con regularidad, continuidad y calidad de los servicios, garantizar la libre elección por parte de los usuarios entre los diversos prestadores -en base a información clara y veraz- y la aplicación de tarifas que reflejen los costos económicos en cuanto le correspondiere.

A su vez, en materia de telecomunicaciones, la Unidad Reguladora tiene los cometidos y poder jurídico que le ha asignado el Artículo 86 de la Ley 17.296, dentro de los cuales se puede destacar el asesoramiento al Poder Ejecutivo, la administración del espectro radioeléctrico, el control de instalación y funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones, la fijación de normas de control técnico y manejo de telecomunicaciones, y la fijación de reglas que aseguren la compatibilidad, interconexión e interoperabilidad de las redes. Asimismo, como ya se mencionó en esta mesa, debe recibir, instruir y resolver las denuncias y reclamos de los usuarios y consumidores, respecto de los servicios comprendidos en su competencia y

protegerlos, teniendo la facultad de ejercer las atribuciones que le confiere la Ley 17.250, denominada “de relaciones de consumo”.

En otro orden, ANTEL fue creada como servicio descentralizado del Estado por el Decreto-Ley 14.235 de fecha 24 de julio del año 1974, y tiene a su cargo la prestación de los servicios de telecomunicaciones y de toda actividad vinculada a éstas. Sus cometidos se encuentran descritos en su norma de creación, en los Artículos 4, 6 y 7. Dicha prestación de servicios de telecomunicaciones responde a un fin público e interés social, siendo ANTEL uno de los pilares más importantes en la ejecución de la política sectorial en materia de telecomunicaciones que fija el Poder Ejecutivo. Esto nos lleva a identificar una de las especificidades más importante de ANTEL, desde mi punto de vista en el mercado de las telecomunicaciones, y es que su actividad se encuentra dirigida al servicio de la sociedad en su conjunto, del Estado, cumpliendo los objetivos generales, poniendo énfasis en su rol social. Rol que ha llevado a ANTEL a desarrollar redes de telecomunicaciones de última generación que permiten la universalización del acceso, otorgando conectividad en todo el territorio nacional. En este sentido, es claro que la red de telecomunicaciones de ANTEL resulta un instrumento o medio para el cumplimiento de diversas políticas estatales, que no se circunscriben únicamente a las telecomunicaciones, que sirven de apoyo o herramienta para el cumplimiento de otras políticas sectoriales como en materia de educación y gobierno electrónico, entre otras.

A su vez, continuando con la identificación de elementos que otorgan especificidad a ANTEL en el mercado de las telecomunicaciones, resulta obligada la mención al régimen jurídico en el que desarrolla su actividad comercial, el que es diferente a aquel en el que se desenvuelven sus competidores en nuestro mercado.

ANTEL debe actuar dentro del ámbito del derecho público, siendo su actividad reglada y siguiendo los principios del Derecho Administrativo. ANTEL como servicio descentralizado del Estado, del dominio comercial del Estado debe cumplir obligaciones, como la determinación de su presupuesto de acuerdo a lo que establece el Artículo 221 de la Constitución, siguiendo los requerimientos constitucionales y legales, el cumplimiento de las normas del TOCAF en todas sus adquisiciones y el cumplimiento de obligaciones de transparencia y acceso a información pública, entre otras. En cuanto a los mecanismos de contratación de ANTEL para la adquisición de bienes y servicios, deben seguir las normas generales de contratación pública, debiendo cumplir con los principios generales de transparencia, publicidad, igualdad de oferentes y concurrencia.

Las normas de contratación pública alcanzan desde el punto de vista subjetivo a todos los organismos estatales. Siendo así, ANTEL, para la provisión de bienes y servicios que se sirve para cumplimiento de sus fines, debe contratar mediante las formas expresamente establecidas en la ley. Esto es, licitación pública, licitación abreviada, compras directas y otros procedimientos establecidos expresamente en la legislación. Además de esto, estos procedimientos deben tener una necesaria publicidad. Esa obligación ha sido establecida en el Artículo 163 de la Ley 17.556, que establece la obligación de dar publicidad al acto de adjudicación de las licitaciones públicas y abreviadas, las contrataciones en régimen de excepción, las ampliaciones de las mismas y los actos de reiteración de gasto por observación del Tribunal de Cuentas. A su vez, los Decretos N 393 del 2004 y N 191 del 2007, disponen que los organismos comprendidos dentro los Artículos 220 y 221 de la Constitución, dentro

del que se encuentra ANTEL, deben publicar estos actos a su vez en el portal de comprasestatales.com.uy. En síntesis, las compras estatales son una actividad reglada, sujetas al control de legalidad del Tribunal de Cuentas. ANTEL debe seguir esos mecanismos de compra, lo que representa una diferencia fundamental en relación a las empresas de derecho privado con las que compete.

En materia adquisiciones, el régimen que debe seguir ANTEL es muy diferente al de sus competidores, lo que implica un gran esfuerzo de la empresa estatal, teniendo en cuenta los vertiginosos cambios tecnológicos que ocurren en el mercado de las telecomunicaciones.

A su vez y siguiendo con las obligaciones de transparencia, ANTEL debe dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en materia de acceso a información pública. Esto es, con la sanción de la Ley 18.381 en el año 2008 y luego con la aprobación de su Decreto reglamentario en el año 2010, se crea un nuevo marco jurídico que regula el acceso a la información pública, estableciendo procedimientos para el acceso, tanto administrativos como judiciales y creando un órgano de control, así como estableciendo las responsabilidades para el caso de la denegación de acceso o para el caso del silencio, otorgándole un valor positivo a éste. El Artículo 1 de la Ley 18.381 establece que el objeto de la misma, es promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública. Resulta oportuno expresar qué entiende la ley por información pública, y dado que tiene un concepto que es amplio, dice: “que es toda aquella que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones que hubieren sido declaradas reservadas o confidenciales”. Se presume información pública, toda aquella producida u obtenida en poder o bajo el control de los sujetos obligados por la ley, con independencia del soporte en que estén contenidas. La actividad de ANTEL está regida entonces, por el principio de publicidad y transparencia, lo que se traduce en claridad y diafanidad del obrar público. Esto significa que, salvo motivo de interés público fundado y razonable, toda la información que utiliza la Administración en su gestión, debe ser libre y accesible y la ciudadanía debe poder ejercer el control sobre la misma. A su vez, el Artículo 5 de esta Ley, establece una obligación de transparencia activa, que significa que todo organismo estatal debe tener información publicada en forma permanente en su sitio web, que refieren a estructura orgánica, estructura de remuneraciones e información sobre presupuesto, entre otras. Esta referencia al marco normativo en materia de acceso a información pública, creo que deja de manifiesto la situación de desigualdad en la que se encuentra ANTEL en relación a sus competidores, en tanto tiene que divulgar información relevante de la empresa, no siendo esta una obligación compartida por los operadores del sector privado.

En esta mesa se habló sobre la Ley de Defensa de la Competencia y, obviamente, ANTEL está alcanzado por la misma, porque el alcance subjetivo de la ley es general, con la excepción de las exclusividades legalmente dispuestas. Y esta situación, la de transparencia en gran parte de su actividad, desde el vamos coloca a ANTEL en una situación de desventaja competitiva, en relación a sus competidores.

Otra situación que distingue a ANTEL de sus competidores, es al régimen tributario, dado que en la práctica, los inversores privados obtienen o pueden obtener beneficios

fiscales a los que ANTEL no accede, debiendo cumplir una mayor carga tributaria en relación a sus competidores.

En cuanto al rol del regulador en el contexto normativo, traté de identificar las particularidades fundamentales de ANTEL, y creo haber dejado claro lo que la diferencia de los competidores privados, teniendo como finalidad el interés público o general, en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y, además, tiene obligaciones a su cargo que no tienen sus competidores.

Entiendo que, en el caso, es de aplicación el principio de igualdad de consagración constitucional, en tanto y cuanto, entiendo, el regulador no podrá tratar como iguales a quienes no lo son, debiendo establecer una regulación que responda a la realidad del mercado de las telecomunicaciones en Uruguay. Esto no significa que vaya a regular en favor de ANTEL ni en detrimento de los competidores. Por el contrario, hay ejemplos de regulación sectorial como el régimen de asignación de frecuencias mediante procedimiento competitivo, donde el operador estatal ANTEL queda fuera del proceso de subasta y puja, mediante la reserva previa de espectro, lo que garantiza a los operadores privados, el acceso a frecuencias a un precio razonable, dado que la participación de ANTEL podría llegar a comprometer, tanto el acceso a las frecuencias, como el precio a pagar por las mismas.

Por último, quería mencionar que este principio de igualdad que expresé, entiendo que también está contemplado en el Artículo 24 de la Ley 17.598, en el que se establece que en las actividades comprendidas en esta Ley y en el Artículo 71 de la Ley 17.296, sujetas a la libre competencia, no podrán establecerse regulaciones discriminatorias para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Estado, del dominio industrial y comercial, que los coloquen en inferioridad de condiciones con respecto a sus competidores.

CIBERSEGURIDAD Y LOS NUEVOS DESAFÍOS

Ing. Leonardo Vidal

ITC S.A. (Innovación, Tecnología y Consultoría)

En primer lugar, agradecer la presencia de todos ustedes, agradecer la invitación, en particular de la URSEC, para estar presentes en esta jornada que resultan muy relevantes.

Hay un doble desafío en esto, por lo menos para mí. El primero es el tiempo. Voy a tratar de cumplirlo adecuadamente; y el segundo desafío es que estoy rodeado de abogados, así que como ingeniero trataré de abordar la menor cantidad de términos técnicos para que no genere situaciones muy incómodas, ni para ustedes, ni para mí. La temática de esta charla es como dice ahí, “Ciberseguridad y los nuevos desafíos” y en particular vamos a poner foco en estos minutos en unos ataques que están siendo cada vez más comunes y más intensos y que generan mayor daño, que son ataques de denegación de servicio, basados en IOT.

El tema IOT es algo que se ha venido conversando desde el martes. Entonces todos aquellos que han estado siguiendo estas presentaciones, incluso a través de Vera TV, han podido abordar el concepto y ya les puede resultar más familiar. Entonces, hablamos de IOT como internet de las cosas y los ataques de denegación de servicio, tiene como objetivo fundamental el agotamiento de recursos de determinado servicio de manera que los usuarios- legítimos de dicho servicio no puedan acceder a él. Es el daño que se pretende realizar con este tipo de ataques. Una variante de este tipo de ataques son los que se conocen como ataques de denegación de servicio distribuidos. ¿Qué cambia respecto a las anteriores? Simplemente que la cantidad de fuentes que se utiliza para realizar el ataque contra una víctima es de decenas y miles respecto al caso anterior que es un solo origen. Y este último sabor del ataque de denegación de servicio, el que es distribuido, es el que está generando más tipo de daño a diferentes plataformas a diferentes servicios que se brindan en internet. No son ataques nuevos. Muchas veces pasa en la tecnología que hay cosas que existen hace años pero después se le ponen nombre las criaturas y esto es un ejemplo más. Existen hace más de diez años, cerca de veinte años que este tipo ataques están presentes en internet. Lo que sí ha ido cambiando es la metodología, lo que se conoce como el vector de ataque, y también ha ido cambiando el impacto que están teniendo, muy rápidamente.

Esa figura pueda ayudarlos a entender el concepto general de este tipo ataques. Se basa en la existencia de una Botnet. Una Botnet es el conjunto de algo que oficia como comando y control en el sentido que desde ahí se da la orden para que se realice el ataque. Esa orden es emitida hacia unas máquinas conocidas como zombis que son máquinas o dispositivos que de alguna forma se les cargó algún tipo de malware y a partir ese momento esa máquina está como capturada por el atacante. A partir de ahí tenemos, por lo tanto, el atacante, más a la izquierda el controlador, que es quien dispara el ataque, todo de manera sincronizada, y todo ese ataque va hacia la víctima. Los usuarios legítimos de esa víctima, mientras transcurre el ataque y un poco después también, algunas horas después también, por esto tiene un efecto residual; no pueden hacer uso de ese servicio de manera cómo quisiera.

¿Cómo juega IOT en todo esto como juegan los dispositivos vinculados al internet de las cosas? Vienen a ayudar muchísimo a este tipo ataques. ¿Por qué? Porque son centenares de miles dispositivos que ya están disponibles y van a haber muchos más en los próximos años, a los cuales se les puede utilizar para realizar los ataques de una manera bastante sencilla. Es bastante sencillo capturarlos y convertirlos en zombis. Y

una complejidad adicional: cuando se convierten en zombies, los propietarios de esos equipos generalmente no se enteran, por lo tanto están participando indirectamente de los ataques pero sin saberlo.

¿Qué ha habido recientemente con este tipo de ataques? (Recientemente estoy hablando del año pasado). Se han logrado capturar entre 300.000 y 900.000 zombies. Vean la magnitud de cantidad de dispositivos capturados y esto va a seguir creciendo en función de la cantidad de dispositivos que estén disponibles y mientras la seguridad de estos dispositivos no sea la adecuada.

¿Qué tipo de dispositivos? DBR, que son esos dispositivos que muchas veces encontramos en las empresas o en nuestros hogares que concentran lo que filman las cámaras de seguridad, cámaras IPS, routers hogareños y estos tipos de ataques -han habido varios sabores, pero todos con la misma base del tipo de Botnet que trabajan- han logrado tráfico con picos de 600 GB por segundo, o 1 TGB por segundo. Para dar un poco la idea de la magnitud del ataque, tengamos presente que un servidor conectado a internet con un buen ancho de banda tiene un ancho de banda de 1 GB por segundo o eventualmente 10 GB por segundo. Vean que este tipo de ataque lo que está logrando es hacerles llegar a ese servicio, a ese servidor, 600 veces más o 1000 veces más el tráfico que está dispuesto a soportar. Esto trae dos consecuencias inmediatas: ese servicio deja de estar disponible, y a la vez ocurre algo que se conoce como daño colateral, en el sentido que todos aquellos dispositivos que están conectados a la red topológicamente cerca, en la misma red LAN o compartiendo enlaces, todos se ven afectados y ese grado de afectación cuanto más intenso es el ataque, más se expande en la proximidad del destinatario del ataque, de la víctima.

Las tres imágenes que se ven en la siguiente diapositiva, en el lado izquierdo, dos ejemplos concretos de modelos de equipos que fueron utilizados para ataques muy recientes. El primero de ellos es un DBR (voy a ignorar la marca, pero es una marca muy conocida) y el segundo es un router ADSL hogareño utilizado masivamente en una telefónica en Alemania. En el caso concreto de ese router ADSL, recuperarse del ataque implicó que 900.000 de estos equipos hubo que reiniciarlos, e instalarles un nuevo sistema operativo para que dejaran de pertenecer a la Botnet que los utilizó para el ataque. En el mapa que vemos a la derecha identificamos la cantidad aproximada de dispositivos que fueron capturados en el mundo en las diferentes regiones para realizar uno de estos tipos de ataques, lo cual demuestra que acá ya no existen fronteras geográficas, acá nadie está exento de decir, "bueno, es un ataque contra un servidor de determinado país, entonces los dispositivos que están en nuestro país están libres de este ataque". Ya es un tema global.

Decíamos que es bastante sencillo capturar y hacer como zombies estos dispositivos que pertenecen al internet de las cosas, a esto que ahora está muy en boga. ¿Por qué? Voy a referirme a una frase, una expresión que se utilizó en la sesión del martes, que estuvimos siguiendo por Vera TV, a la cual afilió completamente: La seguridad, como siempre, la dejamos para más adelante, no es el objetivo. Sí, el objetivo es fabricar estos dispositivos poder venderlos y poder ponerlos en funcionamiento y lo antes posible y de manera barata.

¿Cómo se fabrican estos tipos de dispositivos, o con qué premisas se fabrican?

Muy bajo costo. Se mencionaba también en algunas sesiones técnicas del martes que se pretende llegar a costos menores a 10 dólares, y el foco del diseño de estos dispositivos está casi exclusivamente en la funcionalidad de los mismos. Por lo tanto en el check-list de la seguridad, el ítem seguridad se saltea. Se busca que haga lo que tiene que hacer y la seguridad “después lo vemos”. El “después lo vemos” son los famosos provisorios que después quedan de manera definitiva.

Consecuencias: Por un lado, es muy difícil que los fabricantes destinen recursos para el tema seguridad. Ellos no tienen el foco en ese tema. Por lo tanto, los dispositivos que salen al mercado y se despliegan lo hacen con consideraciones de seguridad muy limitadas o casi nulas, y realmente, la gente que trabaja en seguridad, cuando ve las prestaciones de seguridad que tienen los dispositivos, asusta, básicamente porque no las tienen o son muy muy básicas.

Si se realiza un despliegue masivo de este tipo dispositivos con grandes problemas de seguridad, cuando hay que realizar una mejora es muy difícil, porque implica impactar en todo el parking desplegado y a la vez puede ser también muy costoso. Vuelvo al ejemplo de Alemania, de un ISP de Alemania que tuvo que impactar en 900.000 routers hogareños. Y aparte de eso, no olvidemos que también todo esto va a terminar teniendo consecuencias -y ya lo está teniendo- en aspectos vinculados con privacidad, con integridad de los datos, con confidencialidad de todos esos datos que están en poder de dispositivos o que pasan por los dispositivos o que los dispositivos interpretan de alguna manera, que después se transmiten para seguir procesándose.

¿Cuál es la propuesta que dejamos arriba la mesa? Quizás puede ser un poco ambicioso, pero yo entiendo que si no hacemos alguna propuesta ambiciosa ya empezamos a frenarnos nosotros mismos. Sería importante que los diferentes gobiernos a través de los organismos adecuados y con el aporte de todos los involucrados, digo “todos”, establezcan condiciones mínimas de seguridad que deben cumplir los dispositivos que se pretenden introducir al mercado. Así como se homologan, por ejemplo, terminales celulares para que puedan ser utilizados en Uruguay y otro tipo de equipamiento, así como ya hay reglamento para aceptar que ciertos coches se puedan vender en el mercado y otros no, si es que tiene cinturones seguridad, sí es que tiene frenos ABS, si es que tienen apoyacabeza en cada uno los asientos; así como se ha ido evolucionando en muchos temas en función que la demanda de los ciudadanos y el empuje de la realidad y la tecnología así lo impone, entendemos que en este tipo de cosas habrá que dar el salto de al menos tener un listado de consideraciones mínima de seguridad que deben tener dispositivos que se van a poner en la red, y en particular este tipo de dispositivos. Porque esto también está cambiando el paradigma de internet, en el sentido que hasta ahora la mayoría los dispositivos eran puestos no en el borde de la red, cuando digo en el borde la red estoy diciendo, no a nivel del usuario final. Esto está cambiando y lo que prevé internet de las cosas es que en los próximos años la cantidad de dispositivos que se despliegue en toda la periferia, en todos sus usuarios finales, para mejorar sus vidas, para mejorar los servicios, para mejorar la calidad de vida, sea enorme y por lo tanto hay que repensar cómo se incorpora ese dispositivo para respetar los paradigmas de internet del uso libre, de que todos tienen derecho a acceso a la información, de que todos tienen derecho al uso de internet adecuadamente. Pero para eso necesitamos una internet estable y segura. E introducir esta cantidad de dispositivos que hoy en día son muy inseguros; no sólo lo que se están instalados,

sino los que se vienen genera un gran riesgo para el ecosistema de internet para la estabilidad interna.

Fundamental también que esta posible iniciativa, que en algunos países incipientemente se está empezando a conversar, se logre sustentar en ese tipo de actividades, porque esto va a ser un respaldo, y a su vez va a determinar una especie de imposición a los fabricantes de equipos que en este momento, en cuanto a seguridad, la tienen muy fácil. Fabrican y venden, fabrican y venden.

Bueno, van a quedarse con la presentación. Acá en esta última diapositiva tienen algo un poco quizás utópico ahora, pero, en un futuro muy cercano quizás, algo cierto y darle un poco de humor al panorama que les presenté, un poco dramático, de lo que puede llegar a pasar en cuanto a seguridad.



LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES COMO DERECHO HUMANO

Dr. Ramiro Prieto

Bien, muchas gracias, gracias Nicolás Cendoya, gracias a la URSEC por la invitación.

La intención de esta presentación es analizar la protección de datos personales en clave de derechos humanos, o sea, contextualizar un poco el escenario en el cual estamos y contextualizar un poco de qué hablamos cuando hablamos de datos personales como derecho humano.

En primer lugar, es bueno tener presente que a partir de algunos antecedentes generados básicamente en algunos instrumentos internacionales, nuestro país en el año 2008, más precisamente el 11 de agosto, promulgó la Ley 18.331 que es la Ley de Protección de Datos Personales, como seguramente todos ustedes conozcan.

Sin perjuicio de algunos antecedentes existentes en la materia, la particularidad de esta norma es que consagra en su artículo 1 a la protección de datos personales como un “derecho humano”, como un derecho inherente a la personalidad humana contemplado en el artículo 72 de la Constitución de la República. En este marco, obviamente, la consagración o el reconocimiento de tipo legal a un derecho incluido dentro del bloque del artículo 72 no está exento de polémicas.

Algunos entienden que este tipo de derechos es bueno reconocerlos jurídicamente, otros entienden que tal vez no es necesario. En algunos casos, algunos entienden que podría llegar a responder a una moda del momento, o en otros casos, hasta podría llegar a haber algunas posturas que entienden que la protección de datos, más específicamente en este caso, es una especie de traba de tipo burocrático a la actividad comercial.

En este escenario me parece interesante recordar algunos conceptos. En primer lugar, ¿de qué hablamos cuando hablamos de Derechos Humanos? Debemos tener presente que los Derechos Humanos emergen o surgen con centro en la persona humana. Es decir, hablamos de Derechos Humanos teniendo en consideración o teniendo como base principal o como centro la persona humana. Esto no nos alcanza para analizar el punto en cuestión sino que aparte tenemos que tener en cuenta dos de las características de los Derechos Humanos. Una de las características principales es la historicidad. Es decir, los Derechos Humanos emergen a partir de realidades sociales, de momento, por tanto, es evidente que la realidad del 2011, del 2017 implica un reconocimiento que el derecho debe tener presente a la hora de consagrarlo en este marco.

La segunda característica propia de los Derechos Humanos en la progresividad, en el entendido de que el catálogo de Derechos Humanos se amplía, nunca se agota. Crece y crece acorde a la necesidad o al momento histórico social que se está viviendo. Historicidad, progresividad, son el escenario a tener en cuenta a la hora de la consagración de los Derechos Humanos y a la hora de su análisis, por supuesto.

En este marco que todos aquí lo tenemos bien claro, la humanidad transita por una nueva etapa en su evolución. En este marco la revolución científico-tecnológica ha instalado la llamada “Sociedad de la Información”. Esta Sociedad de la Información implica básicamente esa sociedad en la cual la producción, almacenamiento y distribución de la información se genera a partir de volúmenes exorbitantes. La información pasa a ser el eje de la vida de los ciudadanos y condiciona también la vida

de los ciudadanos. En ese escenario de progresividad-historicidad de los Derechos Humanos, en un escenario de una humanidad que vive una revolución científico-tecnológica, evidentemente el legislador y el sistema jurídico general no pueden mantenerse ajenos esa realidad.

¿De qué hablamos -o por lo menos eso entiendo yo- cuando se habla de una consagración a nivel legal de derechos incluidos en el bloque del artículo 72 de la Constitución de la República? De varias cuestiones.

En primer lugar, del propio rol del legislador, enmarcado en primer término en un escenario, en un contexto, en una realidad histórica que no puede desconocer a la hora de legislar. ¿Cuál es la particularidad entonces de la legislación en esta materia, o en este caso, del reconocimiento legislativo? Varias cuestiones. En primer lugar, no solamente darle un reconocimiento al derecho, sino aparte estipular ciertas garantías para el manejo de la información, y a su vez (en mi opinión es un concepto importante) entiendo que también esto debe ser analizado desde la óptica de generar cultura de legalidad. Esto implica básicamente, en mi humilde opinión, generar cultura de legalidad y generar la convicción en el colectivo social de que yo debo actuar acorde a lo previsto en la normativa. Pero no solamente acorde a lo previsto, a la normativa, sino acorde a las garantías de los ciudadanos. Mi accionar de tipo público o de tipo privado debe estar condicionado necesariamente al cumplimiento de lo previsto en el sistema jurídico.

En este marco me parece interesante hacer una distinción metodológica en el impacto que la protección de datos tiene, tanto en el sector público como del sector privado. Es una distinción que no la planteo caprichosamente, sino que en realidad responde a dos elementos de tipo jurídico.

En primer lugar, debemos recordar una noción básica en general de la ciencia del derecho: Las entidades públicas persiguen fines colectivos, las entidades privadas persiguen fines privados. En segundo lugar, y aún más importante para fundamentar en este caso mi postura de separar metodológicamente lo público y lo privado, otra cuestión que resulta clave, es que el Estado es el garante del respeto de los derechos que están consagrados en la Constitución; los privados no tienen esa responsabilidad. El Estado debe garantizar el resto de los derechos de los ciudadanos, aparte de la protección de datos; los privados están exentos de esa responsabilidad, sin perjuicio por supuesto del cumplimiento del ordenamiento jurídico.

En ese marco, un par de cuestiones, un par de comentarios de cómo ha impactado, o cómo entiendo debe analizarse el impacto de la protección de datos personales en el sector privado. En primer lugar, desde ese punto de vista es cierto que ha tenido implicancias, que implica necesariamente procesos de gestión que se tienen que adaptar. Está claro, a partir de la consagración de los principios de la protección de datos en la ley, es evidente que yo no puedo manejar los datos discrecionalmente o como se me ocurra, no los puedo almacenar en lugares que no sean seguros, debo cumplir ciertos requisitos a la hora de comunicarlos.

En segundo lugar (que también es a veces una cuestión a tener en cuenta por el sector privado) surgen elementos de tipo burocrático. Está claro: La inscripción del registro de base de datos, la necesidad de solicitar autorizaciones en el marco de algunas transferencias internacionales de datos y algunas cuestiones más que tienen impacto

de tipo, como la necesidad de obligaciones en el caso de soportar inspecciones del organismo controlador, en este caso, la Unión Reguladora y Controladora de Datos Personales. Entendemos básicamente que dicha consagración legal, tales requisitos y tales obligaciones impuestas al sector privado, en realidad, implican básicamente la consagración legal y el reconocimiento legal de un momento y una instancia en la sociedad. Debemos recordar que la libertad industria y comercio, prevista en el artículo 36 de la Constitución de la República, es limitable por razones de interés general.

Es decir, yo puedo tener fines de lucro, absolutamente lícitos, pero tengo que tenerlos dentro del marco de lo que el legislador me permite y de lo que implica el interés general. En este caso el legislador creyó que es de interés general reconocer el momento en que se está viviendo y establecer ciertas pautas de manejo de la información.

Asimismo, la consagración legal y los obstáculos de tipo administrativo o de tipo burocrático implican básicamente el generar esa cultura de legalidad. El reconocimiento del derecho y la creación de institucionalidad en la materia como es el caso de la Unidad Reguladora y Controlador de Datos Personales como organismo contralor tiene esa finalidad.

Por otro lado, me gustaría hacer hincapié un poco en el aspecto público, en aquellas cuestiones que pueden entenderse como la protección de datos personales en el sector público. Como señalamos, el Estado es el garante de los derechos de los ciudadanos. En ese marco debemos recordar -y es bueno tenerlo presente aquí- la tercera característica de los Derechos Humanos, que es la complementariedad y la interdependencia.

¿Qué implica la complementariedad e interdependencia de los Derechos Humanos? Que los Derechos Humanos se complementan, básicamente para hacer bien claro, que no hay un derecho que tenga más peso sobre otro. Salvo, siempre se parte metodológicamente o en realidad doctrinalmente, de consagrar el derecho a la vida. Por supuesto el derecho a la vida es el derecho en el cual se apoyan el resto de los derechos, por tanto que sería el único derecho que técnicamente no se podía restringir. El resto de los derechos pueden ser restringidos y pueden ser restringidos por razones de interés general, tal cual lo prevé el artículo 7 de la Constitución.

¿A qué vamos con esto? En realidad, a plantear la siguiente reflexión: Necesariamente, cuando hablamos de Derechos Humanos, cuando hablamos de protección de datos, no podemos concebir, nunca derechos de clase A y derechos de clase B. No me puedo parar pensando: es la protección de datos y después viene el mundo. Eso es un error y es un error de tipo jurídico, porque no hay derechos que tengan mayor peso sobre otros. Esto implica una necesidad de ponderación de derechos, una necesidad de analizar el caso a caso, una necesidad de no tomar posturas uniformes.

No se puede hacer tal cosa porque viola la protección de datos. No se pueden tomar posturas uniformes, hay que tomar posturas individuales acorde a la situación concreta que se debe analizar.

El Estado es el garante del derecho, del derecho la salud, del derecho a la educación y de un montón derechos que deben ser tomados en cuenta a la hora de la aplicación de la norma. En este marco creo que la protección de datos personales es un derecho, es un Derecho Humano, previsto o incluido dentro del elenco el artículo 72 de la Constitución de la República, inherente a la personalidad humana.

Pero en realidad nunca puede convertirse en un obstáculo para el ejercicio del resto de los derechos que todos los ciudadanos tenemos consagrados en la constitución de la República.

LA PRIVACIDAD COMO DESAFÍO PRIMORDIAL EN LA ACTUALIDAD DE LAS TELECOMUNICACIONES

Dr. Matías Jackson
Internet Society - ISOC

El título de esta charla ya nos anticipa el final de las conclusiones, por lo que voy a intentar hacer el camino de atrás hacia delante y cuestionar hasta la propia afirmación que lleva de título esta presentación. ¿Es la privacidad un desafío primordial en las telecomunicaciones? ¿Estamos seguros de que sea así? ¿O como se escucha por todos lados, “La privacidad está muerta” y no queda nada más por hacer?

Desde Internet Society y en consonancia con las organizaciones internacionales de Derechos Humanos, como ONU y OEA, la privacidad es uno de los pilares para el Estado de Derecho. Ella funciona como base para el ejercicio de otros derechos sobre los cuales no tenemos dudas que se mantienen plenamente, como las libertades de información, de asociación y de expresión. Si bien las tecnologías y plataformas nos invaden permanentemente queriendo diluir la línea entre lo público y lo privado no podemos resignar de un derecho humano reconocido en los documentos internacionales. Ahora bien, ¿Por qué hablamos de una relación especial, o de desafío cuando nos referimos a la privacidad y las telecomunicaciones? Identificamos dos razones principales: En primer lugar, las empresas de telecomunicaciones son pioneras en lo que refiere a la recolección y almacenamiento de datos. El abaratamiento de costos, la rapidez y facilidad del intercambio de datos no hizo más que potenciar las capacidades que estas tienen. Por otro lado, estas empresas son las guardianes de uno de esos pilares que hablábamos del Estado de Derecho. Ellas son las encargadas de transmitir las comunicaciones, que son reconocidas desde antaño como confidenciales, para preservar estos otros derechos que nombramos. La importancia queda demostrada en la Ley 18.331 de Protección de Datos personales que en su artículo 20 obligó a las empresas a cuidar especialmente los datos en telecomunicaciones. Si bien no son considerados Datos Sensibles sí son datos “especialmente protegidos”, lo que importa un especial cuidado por parte de las empresas de telecomunicaciones.

¿Cuáles son los objetivos principales cuando hablamos de privacidad y telecomunicaciones?

Hablamos de la confidencialidad de las conversaciones, la seguridad de las redes, la vigilancia masiva, la protección de los datos de facturación, de los metadatos (localización, duración, horarios, etc.), el uso comercial de estos datos. Si hablamos de cuáles son los desafíos que estamos enfrentando actualmente y que se presentan como los que vienen en la próxima década podemos identificar varios, dentro de los cuales seleccioné 3 en conexión con los temas tratados previamente en las jornadas.

Primero, el caso Apple vs FBI, de gran repercusión mediática. Los agentes del FBI pretendían el acceso al iPhone de un terrorista en la ciudad de San Bernardino, para lo cual solicita una orden al juez para que se obligue a Apple a desbloquear la memoria del iPhone que se encuentra cifrada. Apple se opone a la solicitud bajo la premisa de que desbloquear el celular implicaría la creación de una llave maestra que permitiría el desbloqueo de cualquier dispositivo de su marca. El caso finalmente no llegó a tener una decisión porque el FBI logró desbloquearlo por sus propios medios. Pero el caso reviste importancia desde mi punto de vista en tres aspectos: Seguridad vs Privacidad, la importancia de la información que almacenamos en las terminales y el rol de las compañías privadas en la defensa de los derechos, cuando se supone que es el Estado el que debe velar por ellos.

Segundo ejemplo de cómo privacidad y telecomunicaciones se encuentran en el foco del debate: El Internet de las Cosas (IoT). Con la conexión a la gran red de una cantidad de dispositivos (que muchas veces no pasan estándares mínimos de seguridad) recogiendo datos permanentemente debemos prestar especial atención como consumidores a qué nos enfrentamos. Basta recordar el ejemplo de hace un par de semanas en que Wikileaks dio a conocer documentos que demuestran que el FBI ha infectado o al menos cuenta con la tecnología para infectar televisores Samsung Smart y otros dispositivos de forma que pueden escuchar las conversaciones de nuestro propio living. El BEREC ha entendido que los datos almacenados y transmitidos por el Internet de las Cosas pueden constituir datos personales, pero no por ello debemos crear una legislación específica para ellas. Son enteramente aplicables los principios generales de la PDP pero sí es necesario facilitar los términos y condiciones y crear interfaces humanamente entendibles que permitan conocer y entender las capacidades y riesgos de estos nuevos aparatos.

Por último, la Cuarta Plataforma de Telefónica, un proyecto novedoso y sin antecedentes. Bajo el nombre de Aura, la empresa española anunció su interés en convertirse en un intermediario entre los usuarios y los servicios online que estos usan. Ya no sólo un intermediario técnico sino un verdadero guardián de los datos. A través de Aura, los usuarios podrán conocer qué datos comparten con cada empresa y permitir o bloquear dicha transferencia. A cambio podrán recibir un mejor servicio, descuentos o pagos, colocándolos en mejor posición de la que se encuentran ahora. Por ejemplo, si la empresa de seguros quiere conocer los datos del gps en mi auto para así ofrecerme una rebaja en la póliza, no tendría más que pedírselo a Aura, y ésta notificará al usuario quien elegirá su preferencia, Si o No. De vuelta vemos el rol de las empresas en la defensa de los derechos de sus usuarios.

Preparándose para estos desafíos el pasado 10 de enero el Parlamento Europeo presentó la propuesta de modificación de la Directiva 2002/58/CE sobre el respeto de la vida privada y la protección de los datos personales en el sector de las comunicaciones electrónicas. La propuesta constituye una *lex specialis* en relación con el Reglamento General de Protección de Datos y tiene dos objetivos principales: Asegurar la privacidad en los dispositivos de los ciudadanos y equiparar las reglas de PDP a las que se deben someter las OTT's que serán las mismas que las empresas de comunicaciones. Constituye un refuerzo moderado de la privacidad/confidencialidad y simplificación de las reglas de juego.

Reflexiones finales.

La realidad y las discusiones que a diario podemos observar en la prensa demuestra la importancia que aún hoy mantienen derechos como la privacidad y la protección de los datos personales. La protección efectiva de la confidencialidad de las comunicaciones constituye un pilar esencial del Estado de derecho, fundamental para ejercer otros derechos como la libertad de expresión, acceso a la información y otros derechos afines, como la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

Por otra parte, tanto en el caso de Apple como en el de Telefónica se observa un nuevo fenómeno respecto al rol que juegan las empresas privadas respecto a la preservación

de derechos de sus clientes. Asimismo como demuestra la modificación pretendida por la Unión Europea, es necesario contar con un marco regulatorio actualizado y que acompañe el desarrollo tecnológico. Se hacen fundamentales conceptos claros y que acompañen desde un primer momento el desarrollo teniendo en cuenta la privacidad, por ejemplo teniendo en cuenta los principios del Privacy By Design.

MONOPOLIO DE ANTEL. ¿CUÁL ES SU ALCANCE?

Dra. Susana Peruzzo

Administración Nacional de Telecomunicaciones - ANTEL

Buenas tardes a todos. Primero quiero felicitar a URSEC por haber organizado estas jornadas, generado este espacio de intercambio de ideas y agradecer por la invitación a participar de esta mesa, lo cual es un honor para mí, y a ustedes por su presencia.

El tema que nos convoca esta tarde, dentro del panel jurídico, es el Monopolio de Antel y su alcance. Veremos los principales hitos jurídicos, según mi criterio.

Iremos a mitad del siglo pasado, al año 1956, para encontrar la definición de la palabra telecomunicaciones en el Derecho Positivo uruguayo.

Luego a la década del 70, la creación de Antel en el año 1974 con el monopolio consagrado legalmente en la prestación de servicios de telecomunicaciones, luego a la ley de radiodifusión y a las radiocomunicaciones.

Repasaremos los avatares legislativos sufridos al final del siglo 20 y al comienzo del 21.

En enero de 1956, 18 años antes de la creación de Antel, el Uruguay incorporó a su marco jurídico la definición del término “telecomunicaciones”, que sigue actualmente vigente.

La Ley N 12.273 aprobó el Convenio Internacional de Telecomunicaciones de **Buenos Aires (1952)**, que definió la palabra Telecomunicaciones como: “Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”.

Esta definición moderna ha sido poco valorada por la doctrina uruguayo, pero mandata al legislador desde 1956. Y es reiterada posteriormente por varias leyes, entre ellas por la **Ley N 13.857** (de 4 de junio de 1970), **4 años antes** de la creación de Antel, cuando aprobó la adhesión de Uruguay al Convenio Internacional de Telecomunicaciones de **Montreux (1965)**.

Cuando en 1991 el artículo 12 de la Ley N 16.211 reitera a la definición de telecomunicaciones, la misma se encontraba vigente desde **hacia 35 años**.

Para 1974 el sector telecomunicaciones ya había adquirido los elementos fundamentales que dieron lugar a su actual desarrollo.

Por **Resolución del Poder Ejecutivo 839/967** – durante la Presidencia del General Gestido, se crea una comisión con el fin de “estudiar y proponer la creación de un Organismo Nacional de Telecomunicaciones”, que concluye que “la integración de todos los sistemas de telecomunicaciones es de imprescindible y urgente necesidad”, y que “debería actuar en régimen de monopolio para el mejor cumplimiento de los fines”.

Por decreto **638/973** se creaba una comisión con el cometido “de estudiar e informar respecto de la Organización, Explotación y Contralor del Sistema de Telecomunicaciones del País”

Es interesante señalar que cuando **Antel surgió como servicio descentralizado, la tecnología mostraba todos los elementos de desarrollo tecnológico que vemos hoy:**

- En 1946 se había inaugurado la telefonía móvil inalámbrica por la empresa Bell.
- En 1954 la misma empresa había lanzado al mercado el primer módem telefónico de datos denominado “DATA PHONE”;
- En 1958 la FCC reguló el servicio de busca personas para el uso del público.

- En la década del 60 existían redes comerciales de computadoras conectadas (SABRE - 1960). Se desarrollaron la transmisión de paquetes, las redes WAN y un sistema analógico de banda ancha para transmitir y recibir datos a 50 kilobits por segundo.
- La fibra óptica había sido patentada en 1960 ---- y en 1970 los ingenieros de Corning Glass mejoraron su producción, permitiendo su utilización comercial masiva.
- En 1962 comenzaron las comunicaciones comerciales por satélite (con la puesta en órbita del satélite TELSTAR 1).
- En 1968 el operador telefónico estatal francés comenzó a ofrecer la primera red digital de servicios integrados,
- En 1969 se conectaron a ARPANET (la futura Internet) varias universidades norteamericanas y en 1972 se conectó a Arpanet el primer nodo internacional, perteneciente a la red noruega NORSAR.
- En 1973 se realizó la primera llamada desde un teléfono celular y se patentó la ETHERNET por Xerox.

Estos contextos tecnológicos y de definiciones técnicas y jurídicas constituían insumos para las comisiones que trabajaron y para el legislador de 1974, que conocía de qué estaba hablando cuando creó la Administración Nacional de Telecomunicaciones. No estaban improvisando.

Así por **Decreto Ley N 14.235 de 25 de julio de 1974**, se creó **Antel** como servicio público descentralizado con el cometido de, entre otros, la prestación de servicios que dirá la ley. Por el artículo 6 se consagró a favor de Antel “el monopolio de los servicios cuya **prestación** se le asigna por esta ley”, **¿y qué es lo que se prestaba?** Dice el artículo 4, le compete específicamente prestar “servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales”. (Según el Art. 4. Numeral 1). Para mayor claridad, el mensaje que acompañó este Proyecto de ley señalaba textualmente que las responsabilidades del nuevo organismo “**abarcarían los sistemas de telecomunicaciones del país**, compuestos por los servicios públicos, los servicios privados, radiodifusión, radioaficionados, etc., (... y sigue), **como asimismo, todos aquellos afines o derivados que puedan desarrollarse en el futuro**”.

El mensaje también señalaba que excluía la instalación y operaciones radioeléctricas para posibilitar la radiodifusión, radios en taxis, ambulancias, etc. Esta exclusión fue confirmada en la ley en cuanto Antel podía dar autorizaciones para su prestación, conforme al numeral 6 del artículo 4, lo que sería posteriormente recogido con claridad por el **Decreto Ley 14.760** sobre radiodifusión

Y sobre el final de la dictadura, por **Decreto Ley 15.671 de noviembre de 1984**, se creó la Dirección Nacional de Comunicaciones, que a texto expreso le otorgó entre otras facultades la de prestar actividades de radiocomunicación. Que volviendo a la ley 12.273 del 56 son las telecomunicaciones transmitidas por medio de ondas hertzianas. **Por lo tanto parece** que precluye la exclusividad legal en cuanto a radiocomunicaciones.

Estando vigente este contexto competencial se aprobó en octubre de 1991 **La ley 16.211** (llamada ley de empresas públicas, o “un ambicioso programa de privatizaciones) y contra la cual se realizó un REFERENDUM.-

Su artículo 32 pretendía **DEROGAR** las normas contenidas en los artículos 3, 6 (o sea el artículo referente al monopolio legalmente consagrado para prestar servicios de telecomunicaciones), 7 y 9 del Decreto-ley N 14.235.

REFERENDUM Contra los artículos 11, 21, 31, 10 y 32 de dicha Ley 16.211 se dedujo **recurso de referéndum**, el que resultó **acogido** por el Cuerpo Electoral el **13 de diciembre de 1992**.

El referendun, devolvió las cosas a la situación prevista en la ley de creación de Antel, como si la derogación del monopolio nunca hubiera existido.

En cuanto a los efectos de este referéndum, señaló en 2010 el fallecido profesor emérito José Aníbal Cagnoni en su estudio denominado **“Vigencia de la ley 14.235. Incolumnidad de las potestades originarias de Antel”** (Revista de Derecho Público FCU N 37 Año 2010): “Es necesario, ante todo, deslindar pulcramente las definiciones: en nuestro Derecho el “referéndum” es siempre un recurso que se otorga por la carta “contra” (inciso segundo del Art. 79 e inciso primero del Art. 304): contra una norma perfecta y válida de tal manera que la decisión favorable hace caer la norma recurrida. Por lo demás, es lo que resulta etimológicamente: recursus, acción de volver, posibilidad de vuelta, retorno, regreso; réfero, refiere, volver a traer o llevar, volver una cosa al punto de partida, devolver.” “De cuya naturaleza resulta el efecto del referéndum cuando éste es acogido, cuando el recurso es amparado. Volver al día anterior al de la vigencia de la ley recurrida. O sea, en el caso, como si las modificaciones operadas por la Ley 16.211 nunca hubieran existido. Lo que es tanto como afirmar que el D.L. 14.235 recuperara su texto originario de 1974 (modificado por el D.L. 15.671).”

Es así que el régimen legal **quedó entonces exactamente igual a como se encontraba antes** de entrar en vigencia las normas impugnadas, hubo un retorno, un regreso, un llevar las cosas al punto de partida, un réfero o refiere. Sin perjuicio de la validez en principio de los actos cumplidos en ejecución de las mismas.

LA LEY 17.269 .- En el año 2001 nuevamente se pretendió afectar el monopolio de telecomunicaciones de Antel, en este caso por la **SUSTITUCIÓN** de varios de los artículos de su Carta Orgánica, según dispuso el artículo 613 de la Ley N 17.269.- Al emplear el mecanismo de la sustitución del artículo 6 del Decreto-Ley N 14.235 el legislador decía nuevamente pero en forma implícita que el monopolio en la prestación de servicios de telecomunicaciones establecido se encontraba vigente. Contra esta norma se inició otro proceso para promover otro recurso de referendun, pero al llegarse a las firmas habilitantes, el parlamento la derogó.

Así la **LEY 17.524 del 2002 DEROGÓ** los artículos 612 y 613 de la Ley 17.269 por un artículo único. En exposiciones previas y posteriores a su votación varios Legisladores del gobierno y de la oposición señalaron para la historia fidedigna de la sanción que el Decreto Ley 14.235 se encontraba vigente (según manifestaciones que surgen consignadas en las actas de la 40° Sesión Extraordinaria del 1° de agosto de 2002 de la Cámara de Diputados).

Es claro entonces el efecto derogatorio de lo sustituido, **por lo cual tienen nueva vigencia los artículos sustituidos de la Ley 14.235.**

En el 2003 era también la interpretación recogida consistentemente en las normas

dictadas por el Poder Ejecutivo, como por ejemplo la Resolución de fecha 24 de junio de 2003 suscrita por el entonces Presidente de la República Dr. Jorge Batlle que expresa en su Resultando III: “Que por Ley 17.524 de 5 de agosto de 2002 se derogaron las disposiciones de la Ley antedicha”(se refiere a la N 17.296 de 21 de febrero de 2001) “retornándose al marco normativo del Decreto Ley 14.235 de 25 de julio de 1974 y normas concordantes, **por lo que en consecuencia retomó vigencia absoluta el monopolio de las telecomunicaciones internacionales establecida por la citada norma**”.

Es quizás comprensible que luego de tantos avatares legislativos, existan confusiones y discusiones jurídicas sobre el alcance del monopolio legal consagrado a favor de Antel.

Quiero finalmente citar la **Ley 17.943 de enero de 2006**, que aprobó el Tratado entre Uruguay y los Estados Unidos de América relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TIFA). En el Anexo II del listado de reservas de Uruguay, el **Parlamento uruguayo** dijo que hay “subsectores actuales en los que existe monopolio estatal” (...) **Telecomunicaciones básicas** – Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)”. En el marco de la Organización Mundial del Comercio, las telecomunicaciones básicas es un concepto amplio incluyen todos los servicios de telecomunicaciones que suponen la transmisión de extremo a extremo de la información facilitada por los clientes. Nada tiene que ver este concepto con el de telefonía básica, que estuvo en nuestro ordenamiento por unos meses, que no existe más en nuestro Derecho ni en el Mundo.

En mi opinión el marco legal es claro, Antel mantiene el monopolio de la prestación de servicios de telecomunicaciones por hilo, medios ópticos y cualquier otro sistema electromagnético. Con este relato histórico e institucional, nuestro país realizó una construcción a su medida, encontrándose actualmente en los primeros lugares en despliegue de redes de acceso de Banda Ancha fijas y móviles, por encima de todos los países de Europa, África, Oceanía y las Américas, así como en el primer lugar en América Latina en indicadores internacionales de Transparencia, Democracia, Prosperidad e Inclusión Social.

MONOPOLIO DE ANTEL. ¿CUÁL ES SU ALCANCE?

Dra. Adriana Bauzá

Sindicato Único de Telecomunicaciones - SUTEL

Sin perjuicio del título que nos han propuesto para esta presentación, propongo abordarla a partir de la siguiente pregunta: “Monopolio de Antel, ¿realidad o mito?”; y para dar respuesta a esta interrogante, realizaremos a continuación un análisis histórico-jurídico, tomando como punto de partida la creación de Antel, para luego analizar las posteriores transformaciones y sus efectos.

La Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel), fue creada por el Decreto- Ley N 14.235 de fecha 25 de julio de 1974, como un Servicio descentralizado integrante del dominio industrial y comercial del Estado, con el cometido principal de prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y larga distancia, nacionales e internacionales (art. 4°), servicios éstos, calificados como esenciales (art.2°) y monopolícos (art. 6°).

La primera modificación de la Carta orgánica de Antel (Decreto-Ley 14.235) se produce con la creación de la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC). Por Decreto - Ley 15.671 de fecha 8 de noviembre de 1984, se crea la DNC, institucionalmente instalada en el ámbito del Ministerio de Defensa Nacional con las competencias de: administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional y autorizar precariamente la instalación y operación de estaciones radioeléctricas excepto estaciones de radiodifusión y televisión, cuyas autorizaciones se reservan al Poder Ejecutivo. Cometidos estos, que habían sido atribuidos a Antel y que pasan a la DNC.

En los años 90, con el impulso de iniciativas privatizadoras, de las que nuestra región no estuvo ajena, y nuestro país tampoco, se promulga la Ley N°16.211 de fecha 1 de octubre de 1991, también llamada “Ley de Empresas Públicas”.

Con esta Ley, se producen grandes transformaciones en el sector de las Telecomunicaciones; podemos decir, por tanto, que es el comienzo de un proceso de transformación cuyos efectos alcanzan la situación actual, en algunos aspectos. Entre los cambios establecidos, señalamos:

Se le atribuye al Poder Ejecutivo, por el artículo 9, las siguientes competencias: aprobar convenios con entidades extranjeras respecto a establecimiento de telecomunicaciones; autorizar y controlar funcionamiento de estaciones de televisión y radiodifusión; autorizar y controlar nuevos servicios de telecomunicaciones sea con fines comerciales o de uso propio; controlar calidad, regularidad y alcance de servicios de telecomunicaciones; formular normas de control técnico, reglas y patrones industriales, interoperabilidad y manejo de espectro de las telecomunicaciones, así como controlar su implementación.

Además, se actualizan y complementan las competencias de la Dirección Nacional de Comunicaciones, por el artículo 8. Y se modificaba la Carta Orgánica de Antel (aprobada por Decreto-Ley N 14.235) derogándose expresamente, entre otros, el art. 6, que establece el monopolio de las telecomunicaciones prestadas por dicho Servicio Descentralizado (Artículo 32).

A continuación veremos cuales son los artículos de la Ley, referidos al Sector de las Telecomunicaciones en general, y en lo que respecta a Antel, en particular; que motivaron un gran debate en la sociedad en su conjunto.

“Artículo 1.- (Servicios públicos).- El Poder Ejecutivo podrá conceder u otorgar permisos para la ejecución de servicios públicos nacionales a su cargo. En caso que la ley haya asignado a un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado la prestación de un servicio público, el Directorio o Director General del Ente o Servicio podrá otorgar la concesión o permiso, con aprobación del Poder Ejecutivo. En todos los casos el otorgamiento deberá ser efectuado mediante llamado público a los interesados sobre la base de la igualdad de oferentes...”

“Artículo 2.- La Administración Central y los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados podrán autorizar, contratar o subcontratar con terceros la ejecución de otras actividades de sus competencias que no constituyan cometidos esenciales del Estado ni servicios públicos o sociales...”

“Artículo 3.- Por la vía de los actos y contratos referidos en los artículos 1 y 2 no se podrá privar a un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado de la prestación directa de todos sus cometidos...”

Artículo 10.- Sustituyese el artículo 4 del Decreto-Ley N 14.235, el que quedará redactado de la siguiente forma: “Artículo 4.- Son cometidos de ANTEL: Prestar en forma directa o indirecta servicios de telecomunicaciones, urbanas, rurales, y de larga distancia, nacionales e internacionales...”

“Con la autorización del Poder Ejecutivo en la forma que determine la reglamentación, podrá asociarse con capitales privados a fin de prestar dichos servicios...” “...la asociación se hará a través de la participación en sociedades anónimas con acciones nominativas, con integración de ANTEL, en la dirección y en el capital...”

Artículo 32.- Derogase... y los artículos 3, 6, 7 y 9 del Decreto-ley N 14.235, de 20 de julio de 1974,... así como todas las disposiciones que se opongán a la presente ley.

Recordemos que por el artículo 6 del Decreto-Ley N° 14.235, se establece: “La Administración Nacional de Telecomunicaciones tendrá el monopolio de los servicios cuya prestación se le asigna por esta ley”.

Un artículo que merece un análisis particular, es el artículo 12, que define las Telecomunicaciones, como: “Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”.

Esta definición recogida en la Ley 16.211, encuentra sus antecedentes en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones suscrito en Buenos Aires en el año 1952, (Anexo 3), incorporado a nuestro Derecho por Ley N° 12.273 de fecha 18 de enero de 1956.

Por tanto, ya desde 1956, en nuestro Derecho, se consagra una definición de Telecomunicaciones amplia, moderna. Extremo este de gran importancia en nuestro análisis.

Las modificaciones pretendidas por la Ley N°16.211, fueron fuertemente controvertidas, y es así que, a instancias del movimiento sindical, junto a otros sectores sociales y políticos, se impulsó el recurso de Referéndum, en defensa del patrimonio y la soberanía de los uruguayos, hecho éste que marcó un hito en la historia reciente de nuestro país.

El 1 de octubre de 1992 más del 25 % de los inscriptos habilitados para votar, interponen recurso contra los arts. 1, 2, 3,10 y 32 de la Ley de Empresas Públicas (16.211) y el 13 de diciembre del mismo año se procede a la consulta popular que confirma la derogación propuesta, con un 79.1% de votos afirmativos.

Después del resultado obtenido a través del instituto del Referéndum, consagrado en el artículo 79 de la Constitución de la República, debemos preguntarnos cuales son los efectos supervinientes. Para lo cual, acudiremos a la Doctrina.

Por un lado, el Profesor Dr. Augusto Durán Martínez¹, expresa que el efecto del referéndum no es anulatorio sino derogatorio y para el futuro, que el monopolio del artículo 6° es restablecido, pero éste solo alcanza al concepto establecido en la época: telefonía por hilos, así como telegrafía (partiendo de un error conceptual, en tanto y en cuanto, considera que: "... la definición legal amplia de telecomunicaciones actualmente vigente procede del artículo 12 de la Ley 16.211...". Cuando en realidad y como venimos de ver, esta definición amplia y moderna de telecomunicaciones fue recogida por nuestro Derecho desde 1956).

Señala además, que con la promulgación de la Ley N° 17.243 de fecha 29 de junio de 2000, que en su artículo 13 (hoy derogado) establecía: "Las empresas que desarrollen actividades económicas, cualquiera fuere su naturaleza jurídica, están sujetas a las reglas de la competencia, sin perjuicio de las limitaciones que se establecieron por ley y por razones de interés general (artículos 7 y 36 de la Constitución de la República) o que resulten del carácter de servicio público de la actividad de que se trate"; se derogaba lisa y llanamente la totalidad de los monopolios estatales que subsistían, entre los que se encuentra el conferido oportunamente a Antel. Conclusión ésta que no compartimos, por cuanto, la propia normativa de libre competencia establece excepciones, esto es, limitaciones que se establecieron por Ley.

Por otro lado, el Profesor Emérito Dr. José Aníbal Cagnoni², señalaba: "¿Cuál es el efecto de la decisión referendaria cuando ésta acoge el recurso?, Es necesario ante todo, deslindar pulcramente las definiciones: en nuestro derecho el "referéndum" es siempre un recurso que se otorga por la Carta "contra"... una norma perfecta y válida de tal manera que la decisión favorable hace caer la norma recurrida. Por lo demás, es lo que resulta etimológicamente: recursus, acción de volver, posibilidad de vuelta, retorno, regreso; réfero, refiere, volver a traer o llevar, volver una cosa al punto de partida, devolver".

Señala que en nuestro Derecho, la decisión favorable hace caer la norma recurrida: "volver al día anterior a la vigencia de la Ley recurrida", por tanto, el Decreto-Ley N° 14.235 recupera su texto originario de 1974 (modificado por el Decreto-Ley N° 15.671). Posición esta a la cual nos afiliamos, por tanto, a la pregunta después del referéndum, que?, corresponde afirmar que Antel recupera el monopolio establecido por el artículo 6 del D.L 14.235.

Pasan los años, y al decir de Cagnoni, el mismo año en que debía cumplirse el 10° aniversario de la Ley 16.211 parcialmente rechazada en el referéndum del 13 de diciembre de 1992, se sanciona y promulga la Ley N° 17.296, disponiendo una nueva situación jurídica para Antel.

1 - Casos de Derecho Administrativo, volumen III. Montevideo 2003.

2 - Revista de Derecho Público N° 37, año 2010.

Una vez más nuestro país se enfrenta a iniciativas privatizadoras, y es así que por la Ley de Presupuesto N 17.296 de 21 de febrero de 2001, se producen nuevas transformaciones en el Sector de Telecomunicaciones.

Entre los cambios que esta Ley establecía, señalamos:

- creación de un órgano regulador sectorial: Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) “como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo” que “funcionará en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto y actuará con autonomía técnica”. Órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo (hoy en la órbita de Presidencia). Con poderes jurídicos de carácter normativo, fiscalizador y punitivo, y también con los medios para realizar sus funciones ya que la totalidad de los funcionarios y bienes de la Dirección Nacional de Comunicaciones fueron transferidos a su órbita.
- Se autorizaba la transformación de Ancel (la División de Antel que operaba la telefonía móvil) en una Sociedad Anónima (artículo 612).
- Se establecía la exclusividad de Antel para brindar los servicios de telefonía fija, conmutada y nacional, así como los servicios denominados Ruralcel, y se establecía, por otro lado, la apertura de los servicios de Larga Distancia Internacional (artículo 613).

Frente a estos intentos privatizadores, una vez más, se impulsó una nueva iniciativa de Referéndum, con una adhesión del 25% de inscriptos habilitados para votar, y se interpuso recurso contra los artículos 612 y 613 de la Ley 17.296.

Pero en esta ocasión, al decir Cagnoni, no se procedió al acto referendario, en tanto y en cuanto, el Poder Ejecutivo proyecta y el Poder Legislativo sanciona una nueva Ley derogando los artículos 612 y 613 de la Ley 17.296, nos referimos a la Ley N 17.524 de fecha 5 de agosto de 2002, con artículo único.

Antes de analizar el alcance jurídico de este artículo único, derogatorio, entiendo importante referenciar al Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo de la época ante el Legislativo:

Artículo 1o.- “Derogase los artículos 612 y 613 de la Ley N° 17.296 de 21 de febrero de 2001”.

Artículo 2o.- “La prestación a terceros del servicio público de telefonía fija, conmutada y referida al tráfico nacional continuará siendo realizada en exclusividad por la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)”.

Este artículo 2, no fue de recibo y la Ley se sanciona y promulga con un artículo único, lo que nos lleva a preguntarnos: derogados los artículos 612 y 613... ¿Cuál es la situación del monopolio de Antel?

Nuevamente acudimos a la Doctrina, y encontramos la posición del Profesor Dr. Augusto Duran Martinez, que señala: La telefonía de competencia de Antel no constituye más servicio público; es actividad privada no monopolizada, regida por el Derecho de la Competencia.

Mientras que la posición del Profesor Dr. José Aníbal Cagnoni, parte de que con la Ley 17.524 tienen nueva vigencia, los artículos sustituidos o artículos del D.L. 14.235.

El texto con valor de Ley superviniente, Ley 14.235 deroga al texto con valor de Ley anterior.

Por lo tanto, concluye que el régimen jurídico de Antel son las normas del Decreto Ley 14.235 (con las modificaciones del Decreto Ley 15.671).

Es importante aclarar que mientras se discutía tanto a nivel político, jurídico y por la sociedad en su conjunto, la supresión de los artículos 612 y 613 de la Ley 17.296, y antes de la promulgación de la Ley 17.524, el Poder Ejecutivo autorizó a distintos operadores a prestar servicios de larga distancia internacional y datos inalámbricos, así como elaboró normativa referida a autorizaciones para prestar servicios de comunicaciones móviles. Situación ésta que amerita su análisis y discusión en oportunidad de próximas Jornadas.

De todo lo expuesto, concluimos que el marco jurídico de Antel está dado por el Decreto-Ley N° 14.235, por tanto, le compete la prestación de servicios de Telecomunicaciones urbanos y larga distancia, nacionales e internacionales; (artículo 4); Telecomunicaciones definidas en el artículo 12 Ley 16.211: “Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”. Y por el artículo 6, tendrá el monopolio de los servicios cuya prestación se le asigna por esta ley.

Y respecto del monopolio vigente de Antel, su alcance son las Telecomunicaciones fijas a través de medios físicos: hilos o medios ópticos.

Por lo que a nuestra pregunta inicial, “Monopolio de Antel, ¿realidad o mito?”, corresponde responder: “realidad”, en merito al análisis histórico-jurídico que acabamos de realizar.

**MONOPOLIO DE ANTEL.
¿CUÁL ES SU ALCANCE?**

Dr. Carlos Delpiazzo

Profesor de Derecho Administrativo UDELAR, UCUDAL, UM

I) delimitación de base.

Como punto de partida, es preciso delimitar los conceptos de monopolio y de exclusividad, que constituyen limitaciones a la libertad en general y a la libre concurrencia en particular ¹.

Con carácter general, cuando el Estado interviene en el ámbito económico, no sólo debe hacerlo a través de determinados tipos institucionales, sino además en concurrencia con los particulares, salvo exclusión legal. Pero, a diferencia de los particulares, la Administración no podrá actuar más allá del ámbito de competencia que le haya sido legalmente asignado. Así lo reconoce expresamente el art. 190 de la Constitución al disponer que “los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no podrán realizar negocios ajenos al giro que preceptivamente les asignen leyes ni disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales”.

Quiere decir que, mientras los cometidos esenciales no pueden ser prestados por los particulares en ningún caso y los servicios públicos sólo pueden ser prestados por los particulares mediante concesión (porque han sido extraídos del ámbito de actuación de la actividad privada), en los demás servicios ocurre lo contrario, es decir, que se requiere una ley para excluir la iniciativa de los agentes privados (art. 85, num. 17 de la Constitución). En estos casos, cuando se dicta una ley de estas características, nace un monopolio, es decir, una situación en la que se suprime la libre concurrencia y se reserva el ejercicio de una actividad al Estado o a los Gobiernos Departamentales por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, o a otras entidades por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

Cabe preguntarse qué quórum se requiere para conferir monopolios a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados o a las personas públicas no estatales, es decir, si encuadran en la primera frase (que exige los dos tercios) o en la segunda frase (que requiere la mayoría absoluta) del num. 17 del citado art. 85 de la Constitución.

Sobre el particular, la doctrina tradicional ha entendido que para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados es exigible mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, haciendo caudal de que en la Asamblea Constituyente se pensó en un régimen uniforme para las entidades estatales. En cambio, para las personas públicas no estatales considera que se aplica la mayoría especial de los dos tercios exigida como solución de principio por la norma ².

Contrariamente, cabría razonar que, en la medida que el constituyente dio regulación específica al denominado dominio industrial y comercial del Estado a cargo de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados ³ organizados como empresas, la exclusión de los mismos de la segunda frase del num. 17 del art. 85 de la Carta reconduce su inclusión al requerimiento de los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara establecido como principio en la primera frase de la norma para dotarlos de monopolios.

1 - Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” (A.M.F., Montevideo, 2010), volumen 2, segunda edición actualizada y ampliada, pág. 248 y sigtes.

2 - Enrique SAYAGUES LASO - “Tratado de Derecho Administrativo” (Montevideo, 1963), tomo I, págs. 84 y 85; y tomo II, págs. 194, 195 y 236.

3 - Vicente PONCE DE LEÓN - “El dominio industrial y comercial del Estado”, en Rev. Uruguaya de Estudios Administrativos (Montevideo, 1978), Año II, N 2, pág. 42 y sigtes.

Cuando es creado por ley, el monopolio es de Derecho y las dudas acerca de su alcance deben interpretarse restrictivamente, vale decir, en favor de los principios de libertad y libre competencia.

En cambio, cuando la libre competencia desaparece no en virtud de una norma positiva sino por circunstancias fácticas que conducen a que una determinada actividad quede en manos de un único sujeto público o privado, el monopolio es de hecho. No se trata entonces de un fenómeno jurídico sino de un fenómeno estrictamente económico, que no encuentra su fundamento en una norma legal sino en una realidad económica.

Desde el punto de vista jurídico, es necesario diferenciar el monopolio de la exclusividad, aún cuando desde el punto de vista económico puedan proyectar consecuencias similares. Mientras que el concepto de monopolio se asocia a la actividad estatal en el campo de los servicios de prestación abierta (en principio, libres), la noción de exclusividad se vincula al desenvolvimiento de los servicios públicos (que, por definición, no son libres). La exclusividad consiste en la exclusión de otros prestadores, cuando se establece a favor de la Administración, o de la obligación de no otorgar nuevas concesiones cuando la exclusividad ha sido otorgada en favor de un concesionario.

Por ende, corresponde distinguir los supuestos y efectos de ambos institutos.

En cuanto a los supuestos del monopolio, debe tenerse en cuenta que la propia noción de monopolio supone una realidad previa de libertad. Por eso, se exige para la aparición de un monopolio el dictado de una ley formal (art. 85, num. 17 de la Carta), que limite la libertad consagrada como principio en el art. 7 de la Constitución. Quiere decir que el concepto de monopolio se opone al concepto de libre competencia.

A diferencia del monopolio, que tiene como supuesto la libertad, la exclusividad tiene como supuesto la existencia de un servicio público así declarado por ley.

Mientras que el monopolio se opone a la libre competencia entre todos los potenciales interesados en el desenvolvimiento de una determinada actividad, en el caso de la exclusividad, puesto que se trata de un servicio público, la noción se opone a la competencia entre concesionarios o entre concesionarios y la Administración concedente que tiene legalmente atribuido el cometido en tanto ella lo preste.

En cuanto a los efectos del monopolio, es evidente que el mismo confiere al monopolista amplios poderes con respecto a los destinatarios de la actividad de que se trata, puesto que los mismos no pueden, de Derecho o de hecho, procurarse de otra forma los servicios respectivos.

En el caso de la exclusividad, los efectos son similares, porque sin perjuicio de los poderes de control que ejercite la Administración concedente, es inherente al concepto de exclusividad la supresión de la competencia con otros posibles concesionarios.

Por lo tanto, sea en el caso del monopolio sea en el caso de la exclusividad, es advertible como elemento común desde el punto de vista de la consideración de sus efectos, una limitación en cuanto a la prestación de la actividad que confiere a quien la desempeña una situación de cierto privilegio.

Con carácter específico, el examen del monopolio de ANTEL en perspectiva científica supone reseñar la evolución normativa a fin de determinar precisamente la realidad resultante.

II) Evolución normativa.

A los efectos pedagógicos, se impone distinguir al menos seis etapas para poder comprender la existencia y, en su caso, el alcance y duración del monopolio de ANTEL.

En primer lugar, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) fue creada como un Servicio Descentralizado perteneciente al dominio industrial y comercial del Estado, por el decreto ley N 14.235 de 25 de julio de 1974, que la desgajó de UTE, estableciendo en su art. 20 que “la Administración General de las Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado se denominará Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas”⁴.

En virtud de dicho decreto ley, se le asignó como cometido principal prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales (art. 4).

Complementariamente, el art. 6 dispuso que “tendrá el monopolio de los servicios cuya prestación se le asigna por esta ley”.

A partir de dicho cuadro normativo, se discutió si los servicios a cargo de ANTEL eran o no servicios públicos y, consecuentemente, si la calificación legal de “monopolio” (propia de las actividades comerciales previamente alcanzadas por el principio de libertad) era correcta o si, en cambio, se estaba en presencia de una exclusividad⁵.

En segundo lugar, por la llamada ley de empresas públicas N 16.211 de 1° de octubre de 1991 (capítulo III), se inicia el camino de las transformaciones en el sector, aclarándose en el art. 12 que “se entenderá por telecomunicación toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”.

Consecuentemente, se modifica el decreto-ley N° 15.671 de 8 de noviembre de 1984, enfatizándose en el cometido asignado al Poder Ejecutivo de fijar la política nacional en materia de telecomunicaciones (art. 7), atribuyéndole importantes competencias en la materia y, especialmente, autorizar y controlar la instalación de nuevos servicios de telecomunicaciones sea con fines comerciales o de uso propio (art. 9).

Asimismo, a fin de hacer posible tal apertura a la existencia de pluralidad de prestadores, se modifica el decreto ley N° 14.235 y se deroga expresamente el art. 6, que establecía el monopolio de las telecomunicaciones prestadas por dicho Servicio Descentralizado (art. 32).

En tercer lugar, con fecha 1 de octubre de 1992, más del 25% del total de inscriptos habilitados para votar interpuso recurso de referéndum contra los arts. 1, 2, 3, 10 y 32 de la ley N 16.211, al amparo de lo dispuesto en el art. 79 de la Constitución y en el capítulo respectivo de la ley N 16.017 de 20 de enero de 1989.

4 - Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” (A.M.F., Montevideo, 2015), volumen 1, tercera edición actualizada y ampliada, pág. 627.

5 - Carlos E. DELPIAZZO - “Transformaciones del régimen jurídico de las telecomunicaciones”, en VIII International Congress on Computer and Telecommunication Laws, San Pablo, 1994, cap. 11, y en Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político (Montevideo, 1997), tomo XII, N 67-71, pág. 115 y sigtes.

Con fecha 13 de diciembre de 1992, el Cuerpo Electoral se pronunció a favor del recurso, operándose la derogación ⁶ de las mencionadas disposiciones.

En consecuencia, en cuanto al monopolio de ANTEL, operó la derogación (por el referéndum) del art. 32 de la ley N 16.211 (que había derogado el art. 6 del decreto ley N 14.235).

Por lo tanto, se levantaron opiniones reivindicando el restablecimiento del monopolio originario, invocando la finalidad (política) perseguida por los promotores del referéndum pero sin considerar su efecto (jurídico).

Sin embargo, en rigor de Derecho, la derogación del art. 32 de la ley N 16.211 no pudo implicar la resurrección automática del derogado art. 6 de su carta orgánica puesto que si el legislador sanciona un precepto legal en el que se establece un determinado régimen jurídico, que luego es derogado por otra ley, y sobreviene un tercer acto -en el caso, el referéndum- que a su vez deroga esta última sin preceptuar que vuelva a regir la primera ley (lo cual no es posible por la vía del referéndum), el principio que domina la materia es que ésta no puede renacer porque no hay razones de lógica ni de técnica jurídica que así lo impongan ⁷.

Además, tal ha sido el temperamento que resulta de los precedentes nacionales relativos al caso en que el tercer acto derogatorio sea una ley. A vía de ejemplo, en el caso de ILPE, cuando se derogó el decreto-ley N 15.370 de 11 de febrero de 1983, que era derogatorio del decreto-ley N 14.499 de 5 de marzo de 1976, se dispuso expresamente el restablecimiento de la plena vigencia de éste. De lo contrario, el mismo no habría podido renacer. Otro tanto ocurrió en el caso de la ley N 16.349 de 10 de abril de 1993, la cual, al derogar el art. 19 de la ley N 15.737 de 8 de marzo de 1983, declaró “en vigor las normas que fueron derogadas expresa o tácitamente por la disposición citada” ⁸.

En cuarto lugar, en los años siguientes al referendun se produjo una importante expansión de las actividades privadas de telecomunicaciones, al amparo de las disposiciones de la ley N 16.211 que se mantuvieron vigentes ⁹.

En el marco de dicha apertura, merece señalarse la aprobación de las “Normas sobre defensa de la competencia” contenidas en la ley N 17.243 de 29 de junio de 2000, al tenor de cuyo art. 13 “Las empresas que desarrollen actividades económicas, cualquiera fuere su naturaleza jurídica, están sujetas a las reglas de la competencia, sin perjuicio de las limitaciones que se establecieron por ley y por razones de interés general (arts. 7 y 36 de la Constitución de la República) o que resulten del carácter de servicio público de la actividad de que se trate”. Dichas normas fueron complementadas por los arts. 157 y 158 de la ley N 17.296 de 21 de febrero de 2001, y reglamentadas por el Decreto N 86/001 de 28 de febrero de 2001.

Respecto a esta normativa, interesa destacar la opinión según la cual, para el caso de

6 - Augusto DURAN MARTINEZ - “El referéndum contral las leyes”, en “El Poder y su Control” (UCUDAL, Montevideo, 1989), pág. 56 y sigtes.

7 - Bernardo SUPERVIELLE - “De la derogación de las leyes y demás normas jurídicas”, en Estudios Jurídicos en memoria de Juan José Amézaga (Montevideo, 1958), pág. 495 y sigtes.

8 - Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho de las Telecomunicaciones” (U.M., Montevideo, 2005), pág. 32.

9 - Carlos E. DELPIAZZO - “Régimen jurídico de las Telecomunicaciones” (U.M., Montevideo, 2001), pág. 20 y sigtes.

que se sostuviera que el referendun de 1992 restableció el monopolio de ANTEL, el mismo quedó lisa y llanamente derogado por el citado art. 13, al igual que los demás monopolios estatales existentes a ese momento ¹⁰.

En quinto lugar, con la aprobación de la ley N 17.296 de 21 de febrero de 2001, se modifican tres grandes aspectos de las telecomunicaciones, a saber ¹¹.

- a) se crea un órgano regulador sectorial, la URSEC;
- b) se prevé la posibilidad de crear una sociedad de economía mixta con ANCEL (art. 612); y
- c) se modifica en varios aspectos la carta orgánica de ANTEL (art. 613).

En este último aspecto, de acuerdo a lo previsto en el citado art. 613, se sustituyen los arts. 3 a 6, 8 a 10 y 12 del decreto ley N14.235. En lo que aquí interesa, cabe destacar los siguientes aspectos de la reforma:

- a) se establece que “la prestación del servicio público de telefonía básica será realizada, en exclusividad, por ANTEL” (art. 5);
- b) “se considera servicio público de telefonía básica la prestación a terceros de servicios de telefonía que reúnan los caracteres de fija, conmutada y referida al tráfico nacional, así como los servicios de telefonía fija que se prestan bajo la denominación de RURALCEL” (art. 5); y
- c) se prevé que “la prestación comercial de servicios de telefonía de larga distancia internacional por terceros requerirá autorización del Poder Ejecutivo, que la concederá mediante procedimientos que aseguren la igualdad entre los interesados” (art. 12, inc. final).

Quiere decir que el art. 613 de la ley N 17.296 definió la naturaleza jurídica de la telefonía básica como un servicio público y, al asignárselo en exclusividad -equivalente al monopolio desde el punto de vista económico- a ANTEL, excluyó del rubro la participación de otros operadores ¹².

En sexto lugar, apenas aprobada la ley N 17.296, se inició un movimiento en su contra que se concretó en la interposición de un nuevo recurso de referendun, en este caso contra sus arts. 612 y 613.

Ante tal circunstancia, se aprobó la ley N 17.524 de 5 de agosto de 2002, cuyo único objeto fue anticiparse a derogar expresamente ambas disposiciones, con lo que quedó sin objeto el referendun.

Respecto a la derogación del art. 613, en la medida que el mismo dispuso “Sustitúyense los arts. 3 a 6, 8 a 10 y 12 del decreto ley N 14.235 de 25 de julio de 1974, con las modificaciones introducidas por el decreto ley N 15.671 de 8 de noviembre de 1984 y por la ley N 16.211 de 1 de octubre de 1991”, es posible interpretar que el efecto de la derogación es el restablecimiento de la vigencia de los textos sustituidos de dichos artículos, en armonía con las disposiciones de la ley N 17.296 no alcanzadas por la

10 - Augusto DURAN MARTINEZ - “Monopolios estatales y Derecho de la competencia”, en A.A.V.V. - “El Nuevo Régimen del Derecho de la Competencia” (U.M., Montevideo, 2001), pág. 41 y sigtes.

11 - Carlos E. DELPIAZZO - “Marco regulador de las telecomunicaciones”, en Curso de Graduados en homenaje a la memoria del Prof. Héctor Barbé Pérez (Montevideo, 2002), pág. 133 y sigtes.

12 - Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - “Cometidos y monopolios? de ANTEL”, en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 2012), N 42, pág. 12 y sigtes.

derogación (especialmente las que consagran los principios rectores de la actividad sectorial y atribuyen competencia a la URSEC) ¹³.

Con ello -derogada la calificación de la telefonía básica como servicio público exclusivo- queda reabierto la discusión acerca de la categorización jurídica de los servicios a cargo de ANTEL, aún cuando no cabe postular el renacimiento del monopolio previsto en el art. 6 de decreto ley N 14.235 por cuanto el mismo ya había sido derogado por el art. 32 de la ley N 16.211 (cuya derogación por referendun no pudo rehabilitarlo) o, en su caso, por el art. 13 de la ley N 17.243 (que consagró el principio de libre competencia).

A partir de tal realidad, Augusto DURAN MARTÍNEZ ha sostenido con acierto que “La telefonía de competencia de ANTEL no constituye más servicio público; es actividad privada no monopolizada, regida por el Derecho de la competencia” ¹⁴.

En similar sentido, por diversos fundamentos, Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO ha dicho bien que “los cometidos de ANTEL no pueden catalogarse como servicio público en el sentido que Sayagués Laso atribuyó a ese concepto: una actividad reservada en principio a las entidades estatales que los particulares sólo pueden desempeñar mediando una concesión. Ninguna norma vigente los define de esa manera, ni consagra esa exclusividad, bajo esa denominación o la de monopolio” ¹⁵.

III) Realidad resultante.

A partir de dicho cuadro normativo, antes de ahora he opinado que ANTEL tiene como cometido principal brindar servicios de telecomunicaciones en general, tanto en el país como en el exterior ¹⁶.

A pesar de haber quedado virtualmente vacía de contenido su carta orgánica, no puede resultar jurídicamente irrelevante el nombre del Servicio Descentralizado, que es Administración Nacional de Telecomunicaciones, lo cual permite concluir que el organismo tiene competencia para brindar servicios de telecomunicaciones, con el sentido técnico y jurídico que nuestro Derecho positivo da a la expresión.

Su régimen prestacional en el país es en libre concurrencia con otros operadores habilitados al haberse derogado su monopolio original.

Para actuar en el exterior, la ley N 16.828 le faculta para asociarse con terceros.

Coincidentemente, Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO entiende que “ANTEL es hoy competente para prestar todos los servicios de telecomunicaciones, incluyendo en ellos toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromecánicos” ¹⁷.

Agrega dicho autor que “no existe exclusividad ni monopolio en la prestación de

¹³ - Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 2, segunda edición actualizada y ampliada, pág. 273.

¹⁴ - Augusto DURAN MARTÍNEZ - “Competencia de ANTEL”, en Estudios de Derecho Público (Montevideo, 2004), volumen I, pág. 235. En igual sentido: Bernardo PORRAS - “La telefonía es actividad de libre competencia”, en Rev. Tribuna del Abogado (Montevideo, 2003), N 132, págs. 18 a 20.

¹⁵ - Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - “Cometidos y monopolios? de ANTEL” cit., pág. 27.

¹⁶ - Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 2, segunda edición actualizada y ampliada, pág. 283.

¹⁷ - Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - “Cometidos y monopolios? de ANTEL” cit., pág. 27.

servicios de telecomunicaciones, cualquiera sea el medio que se utilice para ello”¹⁸.

Sin embargo, debe tenerse presente que, con posterioridad a dicho análisis, se aprobó la ley de servicios de comunicación audiovisual N 19.307 de 29 de diciembre de 2014, al tenor de cuyo art. 89 se establece que “El Sistema Público de Radio y Televisión Nacional y la Administración Nacional de Telecomunicaciones, individual o conjuntamente si así lo acuerdan, serán los únicos habilitados a brindar acceso a infraestructura de transmisión de radiodifusión a titulares de servicios de radiodifusión abierta de radio y de televisión que no dispongan de ella”.

El giro “serán los únicos habilitados” traduce la creación de un nuevo monopolio, este sí vigente más allá de no emplear tal denominación¹⁹.

18 - Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - “Cometidos y monopolios? de ANTEL” cit., pág. 27.

19 - Augusto DURAN MARTINEZ - “Servicios de comunicación audiovisual. Concepto. Naturaleza. Principios. Diversidad y pluralismo”, en Augusto DURAN MARTINEZ (Coordinador) - “Servicios de comunicación audiovisual” (UCU, Montevideo, 2016), págs. 168 y 171.



Agradecimientos

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones - URSEC agradece enormemente a todas aquellas personas, empresas, instituciones y organismos que participaron de las Jornadas y que brindaron su apoyo para que este libro pueda ser editado; especialmente a las siguientes:



Cámara Uruguaya
de Televisión
para Abonados

antel

certal
pensamos con libertad ***



CÁMARA DE
TELECOMUNICACIONES
DEL URUGUAY



**PRIMERAS JORNADAS
NACIONALES DE
TELECOMUNICACIONES**

Resumen de Ponencias 2017



Este libro se terminó de imprimir en mayo de 2018
Montevideo, Uruguay

Arte y Diagramación: Cortesía de CERTAL

Una publicación de:



mayo 2018

