

## LOS TÍTULOS HABILITANTES EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES EN VENEZUELA

José ARAUJO-JUÁREZ\*

SUMARIO: I. *Regulación de las telecomunicaciones.* II. *Títulos habilitantes.* III. *Otorgamiento.* IV. *Modificación.* V. *Renovación.* VI. *Revocatoria.*

### I. REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

#### 1. *Régimen anterior a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones*

El régimen jurídico anterior a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (en adelante Lotel) estuvo signado por un régimen de reserva exclusiva de las telecomunicaciones por el Estado (artículo 1o. de la Ley de Telecomunicaciones), caracterizado a su vez por prerrogativas exorbitantes de la administración pública, concesiones discrecionales, derechos de exclusividad, regulación detallada en lo técnico, financiero, comercial y demás ámbitos de la actividad. Además, tal reserva implicaba la asunción de competencias por parte de la administración pública, bajo reglas, criterios y principios propios del concepto de servicio público.

\* Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Administrativo Iberoamericano, de la Asociación Española e Iberoamericana de Profesores e Investigadores de Derecho Administrativo, de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, y Miembro de Honor de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo.

## 2. *Nuevo régimen a partir de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones*

Por su parte, la vigente Lotel elimina la titularidad pública del Estado de las telecomunicaciones, a través de la técnica de la *despublicatio* o despublicación; esto es, mediante un acto jurídico-público de contrario imperio, que produce la transformación del concepto y del régimen jurídico del sector, planteando nuevos principios y contenidos normativos.

### A. *Actividad e interés general*

Dentro de las distintas modalidades básicas de configuración jurídica de las telecomunicaciones, la Lotel opta por el repliegue del concepto de servicio público a favor del modelo de actividad prestacional de carácter “reglamentado”, al calificar a las telecomunicaciones como actividades de interés general (artículo 5o. de la Lotel). La relevancia de tal cuestión es muy importante, pues es sabido que la calificación de una actividad económica o social determina el régimen jurídico real al que estarán sometidos tanto los agentes que operan en el sector como el propio Estado, y los condicionamientos constitucionales.

Por ello, la categoría de actividades de interés general tiene por efecto una nueva transformación, renovación o nueva crisis del servicio público tradicional, y aparece delimitada por dos ideas centrales:

1) la actividad de interés general se desarrolla en ejercicio de la libre iniciativa empresarial que fundamenta la actuación privada en virtud del derecho o libertad económica, y

2) en razón de su vinculación con el elemento finalista característico del servicio público; esto es, el interés general, clave en su justificación, la actividad de interés general se modula por una regulación jurídico-pública, cuyo objeto no es sólo ordenar y proteger la competencia, sino también establecer de modo general las condiciones de su realización.

Se pasa así, pues, en materia de las telecomunicaciones, del concepto tradicional de servicio público en sentido técnico, a una nueva categoría jurídica, la de actividades privadas reglamentadas por razón de su interés general, abiertas a la concurrencia, y cuya realización se efectúa por ello, en principio, con arreglo de criterios de mercado.

Finalmente, la materia va a estar presidida por los principios sectoriales —liberales e intervencionistas— siguientes.

## B. *Principios sectoriales*

### a. Principios liberales

La Lotel tiene por objeto “establecer el marco legal de la regulación general de las telecomunicaciones”, en tanto actividades de interés general (artículos 1o. y 5o., Lotel).

Ahora bien, la Lotel hace alusión, entre otros principios: por un lado, al “derecho humano de las personas a la comunicación (*sic*)” (*ius communicationis*); y por el otro, “a la realización de actividades económicas de telecomunicaciones necesarias para lograrlo” (libertad de empresa), bienes jurídicos primordiales en función de cuya garantía se construye todo el nuevo régimen jurídico de las telecomunicaciones (artículo 1o., Lotel).

Además, la Lotel (artículo 2o., núm. 3) introduce la libertad de competencia entre los operadores de telecomunicaciones, por lo que se establecen una serie de reglas que favorecen la igualdad de condiciones entre ellos (prohibición de concentración económica, obligación de interconexión, derechos de vía, etcétera), para que no existan conductas que puedan falsear la competencia y, a su vez, que la lucha por la competencia no conduzca a prácticas prohibidas.

### b. Principios intervencionistas

Por otro lado, la Lotel entiende que si bien las actividades de telecomunicaciones constituyen actividades económicas suscepti-

bles de ser emprendidas por el sector privado, con o sin fines de lucro, diversas razones justifican el ejercicio por el poder público de las potestades de regulación y de intervención administrativa.

De ahí que el nuevo régimen jurídico implementa una acentuada función regulatoria de las telecomunicaciones por parte del Estado, mediante técnicas de intervención administrativa más o menos intensas, en cuyo marco se ha de ejercer la libre iniciativa privada y la libre competencia.

Pero hay que decirlo: la intervención administrativa no supone un cheque en blanco para el Estado, por lo que habrán de respetarse tanto los requisitos formales necesarios para la concreción de lo que supone el interés general como los límites materiales que protegen el contenido o núcleo esencial de los derechos económicos envueltos en la actividad de telecomunicaciones.

### *C. Ámbito de aplicación*

La definición universal de las telecomunicaciones involucra dos elementos o actividades claramente diferenciables y sujetas a principios distintos. De la misma manera, el ámbito de aplicación de la Lotel (artículos 4o., 5o., 6o. y 16, Lotel), comprende dos actividades económicas fundamentales:

- 1) El establecimiento o explotación de redes de telecomunicaciones, esto es, “hilo, radioelectricidad, medios ópticos, u otros medios electromagnéticos afines, inventados o por inventarse”, y
- 2) la prestación propiamente dicha de los servicios de telecomunicaciones; esto es, la “transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza”.

Llegados a este punto, procede detenerse y prestar especial atención al modo como se implementa, y en virtud de qué títulos

habilitantes la actuación de los particulares en el nuevo modelo de regulación de las telecomunicaciones.

## II. TÍTULOS HABILITANTES

### 1. *Concepto*

En general, la doctrina y los ordenamientos jurídicos emplean indistintamente los vocablos “autorización”, “permisos”, “habilitación”, “licencias”, etcétera. Lo cierto es que el título habilitante (España) o la habilitación administrativa (Francia) son el género, y los permisos, habilitaciones, autorizaciones o licencias, u otros, incluso las mismas concesiones administrativas, son una especie de aquéllos.

Ahora, si bien el concepto es de reciente aparición tanto en la doctrina como en la legislación administrativa especial, hoy día permite al derecho administrativo general configurar de modo unitario la extraordinaria heterogeneidad de las técnicas de regulación del inicio de actividades de los particulares, y, especialmente, de aquellas que se proyectan sobre el acceso a los mercados.

La técnica no es nueva: se sitúa en el contexto de los sistemas de intervención administrativa preventiva sobre la prestación de actividades destinadas al público, y que en razón del interés general que suponen, venían —y vienen— sujetas a títulos habilitantes. Este control previo va a ser más o menos intenso, dependiendo de la calificación jurídica de la actividad o servicio (servicio público, reserva estatal, utilidad pública o social, servicio público virtual o actividad de interés general). El género de título habilitante es, pues, una técnica de comprobación de la satisfacción de los requisitos previstos por la legislación aplicable, previa al momento en el que el particular puede iniciar lícitamente la actividad. Por tanto, es posible afirmar su existencia sólo en aquellos supuestos en los que el inicio de la actividad se encuentra prohibido *ex ante*, de modo que, en caso de no obtenerse, el inicio y desarrollo de la actividad es antijurídico.

En conclusión, por título habilitante se debe entender, en sentido amplio, la técnica jurídico-administrativa a través de la cual se invierte en el caso concreto (*ad casum*), una prohibición preexistente y relativa al ejercicio de derechos de los particulares.

En mérito a lo recién expuesto, se procederá a analizar la configuración técnica de los títulos habilitantes que consagra la Lotel, así: i) la habilitación administrativa, y ii) la concesión administrativa.

## 2. *Habilitación administrativa*

### A. *Cuestión previa*

Es bien conocida la diferenciación teórica y conceptual entre autorización y concesión administrativa, con base en el criterio de la preexistencia o no de un derecho cuyo ejercicio pretende llevar a cabo el particular.

Cuando las actividades prestacionales son calificadas de servicio público y, por tanto, son de titularidad y responsabilidad del Estado, el grado de intervención en el ejercicio de ellas es más intenso; por ende, el título habilitante necesario es una concesión, cuyo otorgamiento tiene carácter constitutivo, en virtud de que añade nuevos derechos no reconocidos previamente al particular por el ordenamiento jurídico.

Por el contrario, si se trata de ejercer un control preventivo sobre actividades económicas privadas, sujetas a la libre iniciativa empresarial, el título habilitante podría ser licencia, permiso, habilitación o autorización, todos actos declarativos, pues reconocen derechos formalmente previstos en el ordenamiento jurídico a favor de los particulares, quienes son en definitiva los titulares de las actividades económicas en referencia. Por tanto, la técnica del título habilitante en tales casos es la llave para la realización de actividades que —por sus características, contexto o consecuencias— requieren que la administración pública verifique previamente su compatibilidad con el interés general.

Pues bien, una de las novedades de la Lotel fue sustituir la figura concesional —en cuanto presupone la *publicatio* del servicio de la administración pública—, por la aplicación extensiva que, como técnica administrativa sobre la actividad de interés general, se hace de la figura denominada formalmente habilitación administrativa.

La habilitación administrativa se convierte así en uno de los elementos esenciales del nuevo modelo de regulación que inauguró la Lotel, al exigírsele tanto para el establecimiento o explotación de redes como para la prestación de servicios de telecomunicaciones. Adicionalmente, en caso de uso y explotación del espectro radioeléctrico, se requiere también la obtención de la correspondiente concesión administrativa (artículo 5o., *eiusdem*). De este modo, la Lotel condiciona el ejercicio de la libertad de empresa en el sector de telecomunicaciones a la obtención, con carácter previo, de la correspondiente habilitación administrativa.

En mérito a lo anterior, hemos de preguntarnos en presencia de la habilitación administrativa necesaria para desarrollar la actividad de telecomunicaciones, cuál es la naturaleza jurídica, respuesta que procederemos a dar de seguidas.

### B. *Naturaleza jurídica*

Dentro del concepto amplio de título habilitante es posible identificar diferentes tipos de acuerdo con diversos criterios, entre los que se encuentra el relativo a la configuración técnica del mecanismo que funge como tal, así: por una lado, están los títulos que no se concretan en una decisión administrativa habilitante, como son la comunicación o notificación previa —con o sin veto—, y el sistema de inscripción registral; y por el otro, los títulos que se concretan en una decisión administrativa habilitante, dentro de los cuales se tienen a la autorización, la concesión y la dispensa, siendo la autorización la que ocupa una posición de centralidad.

La autorización administrativa es una técnica jurídica del sistema de intervención administrativa. Ahora, es de sobra co-

nocida la existencia en el derecho administrativo de dos teorías clásicas sobre la autorización administrativa.

La primera de las construcciones es de origen alemán, y se debe a O. Mayer. Este autor define a la autorización como un acto administrativo cuyo efecto es el levantamiento en el caso concreto de una prohibición policial con reserva de autorización. Esta última consiste en una prohibición de carácter formal establecida por una norma previa, con objeto de someter la actividad privada a un control previo, y con la finalidad de garantizar que la misma no represente una perturbación del orden público.

La segunda construcción es de O. Ranalletti, para quien si bien la autorización es también un acto meramente declarativo respecto del derecho subjetivo antes del otorgamiento del título habilitante, sin embargo, la autorización administrativa presenta un efecto innovador, vinculado a la facultad de ejercer el propio derecho.

Por su parte, la jurisprudencia los califica de actos *habilitantes*, en el sentido de que al existir una prohibición para realizar una determinada conducta o actividad, ésta se haría posible en su ejecución, siempre que se obtenga dicha previa habilitación administrativa.

En mérito a lo expuesto, la habilitación administrativa que la Lotel regula es una auténtica autorización administrativa, tal como lo consagra su exposición de motivos, cuando expresamente indica que "...la noción de habilitación administrativa que se asume en la presente ley alude al *acto mediante el cual se levanta un obstáculo jurídico para el ejercicio de un derecho preexistente*, la cual se diferencia conceptualmente de la figura de la concesión" (cursiva nuestra).

Por último, la supeditación de una actividad privada a la previa obtención de una autorización administrativa constituye una restricción a los derechos de los ciudadanos; cuando menos, entraña una restricción a la libertad de empresa (artículo 112, C). La consecuencia es que sólo la ley, y de rango orgánica (artículo 203, C), puede imponer dicha exigencia, definir sus características, condiciones y límites.



En todo caso, deberá ser necesaria, proporcionada, basada en requisitos objetivos y no discriminatorios.

### *C. Caracteres*

Ahora bien, las habilitaciones administrativas previstas en la Lotel tienen ciertas características especiales, que es necesario evaluar.

#### *a. Funcionalidad operativa*

En buena parte de las autorizaciones administrativas, éstas son sólo un acto de remoción de límites y de carácter declarativo, que se limita a constatar la adecuación al interés público del ejercicio de un derecho preexistente. Sin embargo, hoy día la doctrina moderna le ha hecho una corrección a esta concepción, al destacar la posibilidad de que la técnica autorizatoria se utilice asimismo para constituir una determinada situación y relación jurídica, con funcionalidad “operativa” en materias donde se producen y desarrollan actividades de carácter prestacional.

También observamos que el legislador efectuó una distinción entre, por un lado, la habilitación administrativa (título habilitante), y, por el otro, el atributo, que es en realidad la actividad o servicio de telecomunicaciones concreto autorizado. Uno y otro concepto suelen refundirse en la noción de autorización administrativa, acto mediante el cual la administración pública de telecomunicaciones habilita al particular para el ejercicio del preexistente derecho a la libre iniciativa empresarial en la actividad de las telecomunicaciones.

#### *b. Carácter reglado*

Sobre este punto la doctrina entiende que por cuanto la autorización administrativa se emplea para todos aquellos supuestos en que el control preventivo tiene por objeto la estricta comproba-

ción objetivo-jurídica de la observancia de las condiciones y los requisitos normativamente definidos con carácter general, dicho control se construye en términos de potestad administrativa habilitante reglada.

Ahora, siendo que la naturaleza de la potestad administrativa es la que transmite a la autorización administrativa su carácter reglado, ello se traduce en que una vez cumplidos los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su otorgamiento —así como la modificación, incorporación de atributos y renovación—, la administración pública está obligada a otorgarlas a los particulares que las soliciten. La situación es esa en materia de telecomunicaciones, pues la normativa configura una potestad administrativa habilitante reglada, no sometida a criterios de mera oportunidad y conveniencia.

Además, si bien el particular está condicionado a la previa obtención de la habilitación administrativa necesaria para la prestación de servicios de telecomunicaciones, a los casos y condiciones que prevea la ley, los reglamentos y las condiciones generales que al efecto establezca Conatel (artículo 5o. de la Lotel), dicho condicionamiento no disminuye o erradica el carácter reglado de su otorgamiento —y sus correspondientes modificaciones, incorporaciones de atributos o renovaciones—.

En ese sentido, la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal entiende por acto administrativo reglado el “*que comporta una obligación de hacer para la administración, una vez que el administrado cumple con los requisitos que para su realización exige la Ley*, poniendo en cabeza del órgano la obligación de motivar las razones que hubiere para no llevarlo a cabo...” (cursiva nuestra).

Por tanto, ni Conatel ni el ministro de Infraestructura —hoy ministro del Poder Popular para las Telecomunicaciones y la Informática (MPPTI)—, según corresponda, no gozan de potestad discrecional alguna al resolver sobre las solicitudes de otorgamiento —modificación, incorporación de atributos y renovación— de la habilitación administrativa correspondiente, sino que deben limitarse a la estricta comprobación objetivo-jurídica, si en cada caso se

cumplen los requisitos legalmente exigidos. De hecho, aun cuando sea exigible un título habilitante denominado habilitación administrativa, ésta en ningún momento deja de ser otorgada, en principio, de forma reglada.

Finalmente, de conformidad con el artículo 17 de la Lotel, el artículo 3o. del RHAC ha creado cinco tipos de habilitaciones administrativas: *i*) de radiodifusión sonora y televisión abierta; *ii*) de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio, sin fines de lucro; *iii*) de radioaficionados; *iv*) especiales, y *v*) generales.

En mérito a lo anterior, la habilitación administrativa constituye un título jurídico suficiente, regular y válido a tenor del artículo 28, de la Lotel (y el correspondiente artículo 71 de la LOTISP), en concordancia con el artículo 2o., núm. 1, del RHAC; es decir, que del mismo se derivan derechos adquiridos a favor de sus destinatarios, con las consecuencias de protección jurídica que a tal categoría le otorga la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (en lo sucesivo LOPA) y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

### 3. *Concesión administrativa*

#### A. *Concesión de uso y explotación del espectro radioeléctrico*

Según el artículo 7o. de la Lotel, el espectro radioeléctrico es un bien del dominio público de la República Bolivariana de Venezuela, para cuyo uso y explotación deberá contarse con la respectiva concesión administrativa.

Por su parte, del artículo 73 de la Lotel se desprende que la concesión para uso y explotación del espectro radioeléctrico tiene por objeto la explotación o utilización por un particular, de bienes calificados de dominio público por el ordenamiento jurídico. Además, tiene un carácter mixto, pues, por un lado, es integrado por un acto administrativo unilateral, y por el otro, con un contrato de concesión o acto bilateral.

En efecto, la concesión de uso y explotación del espectro radioeléctrico es un acto administrativo constitutivo de derechos otorgado unilateralmente por la administración pública, luego de la sustanciación de un procedimiento administrativo, cuyo objeto es consentir el uso y la explotación por un particular de un bien calificado por la ley como de dominio público, y por otro lado, dicho consentimiento se acompañará, perfeccionará o delimitará “...*de ser el caso...*” (artículo 86 de la Lotel), con la celebración de un contrato de concesión, a través del cual se regulará la relación jurídica entre la administración pública y el concesionario, en virtud de la explotación por este último de un bien sobre el cual la administración pública es competente para administrar, regular, ordenar y controlar.

### B. *Concesión de radiodifusión*

De acuerdo con el artículo 17 de la Lotel, el artículo 29 del RHAC ha previsto tres tipos de concesiones de uso y explotación del espectro radioeléctrico: *i*) las concesiones de radiodifusión; *ii*) las concesiones generales, y *iii*) las concesiones de recursos orbitales y porciones de espectro radioeléctrico asociadas.

Sólo interesa en este momento señalar que la concesión de radiodifusión, según lo dispuesto en el primer aparte del artículo 29 del RHAC, será otorgada por el MPPTI, y la misma tiene por objeto la porción de espectro radioeléctrico necesaria para el establecimiento y explotación de redes para: *i*) la prestación de los servicios de radiodifusión sonora y televisión abierta, y *ii*) de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro.

Según el artículo 110 de la Lotel, la concesión de radiodifusión es aquella que está asociada a la habilitación de radiodifusión sonora y televisión abierta y de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro.

Al respecto, cabe decir que el artículo 84, *eiusdem*, prevé que se exceptúan del procedimiento de oferta pública, el otorgamiento de concesión de uso y explotación del espectro radioeléctrico

en materia de radiodifusión y televisión abierta, caso en el cual se debe proceder por adjudicación directa, lo que traerá como consecuencia que dicho procedimiento sólo se iniciará a petición de parte, nunca de oficio. Dichos principios son igualmente reconocidos por el artículo 104, único aparte, de la Lotel, el cual agrega expresamente que la concesión en referencia será otorgada por el MPPTI, quien decidirá previa recepción de un informe que a tal efecto emita Conatel, y tal decisión deberá realizarse en un lapso no mayor de treinta días continuos, contados a partir de la recepción del informe mencionado.

### III. OTORGAMIENTO

El artículo 25 y ss. de la Lotel prevé el procedimiento administrativo para el otorgamiento —y modificación o incorporación de atributos— de la habilitación administrativa, de acuerdo con las etapas siguientes.

#### 1. *Solicitud*

La solicitud de una habilitación administrativa deberá realizarse por escrito —salvo que por disposición reglamentaria se disponga que dicha solicitud deberá realizarse mediante mecanismos electrónicos que garanticen su seguridad, privacidad y autenticidad—, y contener los requisitos señalados en el artículo 26 de la Lotel.

#### 2. *Acto de apertura*

La solicitud será recibida por Conatel, y en ese momento deberá dictarse un acto de apertura de procedimiento a través del cual se podrá: *i*) admitir la solicitud y seguir el curso del procedimiento administrativo; *ii*) decidir motivadamente la reducción de los lapsos, atendiendo sólo a razones de naturaleza temporal del servicio o de la urgencia que se requiera en su prestación; *iii*) u or-

denarse motivadamente al interesado, la subsanación de los defectos que adolezca la respectiva solicitud, lo cual deberá solicitarse siempre y cuando dicha solicitud sea oscura, inexacta o incompleta, teniendo el interesado un lapso de quince días hábiles contados a partir de su notificación para realizar la respectiva subsanación, de conformidad con lo dispuesto en la LOPA.

### 3. *Despacho subsanador*

Si el interesado no atiende el llamado de Conatel previsto en el tercer supuesto descrito en el párrafo anterior, y no subsana, corrige o completa los aspectos que le han sido señalados, o ello se realiza en forma distinta a la solicitada por Conatel, se producirá la consecuencia jurídica de que la misma dictará un acto en el cual se declarará inadmisibile la solicitud y ordenará su archivo (artículo 27 de la Lotel). Frente a esa decisión, el interesado podrá acudir a la vía recursiva, bien sea directamente ante al MPPTI o ante la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, a opción del interesado (artículo 204 de la Lotel).

### 4. *Instrucción y decisión*

Por el contrario, si el interesado subsana los defectos de su solicitud según lo requerido por Conatel, el procedimiento administrativo seguirá su curso normal, teniendo ésta un lapso de cuarenta y cinco días continuos —prorrogables sólo por una vez, mediante acto motivado, y hasta por quince días continuos—, contados a partir de la recepción de la referida solicitud, para dictar la resolución que determine si la solicitud cumple con los requisitos de fondo y forma previstos en la Lotel, sus reglamentos y en las condiciones generales (artículo 28 de la Lotel).

A la par de dicha resolución, el artículo 29 *eiusdem* establece que previa determinación por parte de Conatel del cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en el ordenamiento jurídico, Conatel otorgará mediante un acto motivado la habili-

tación administrativa solicitada o la incorporación de los atributos, según sea el caso.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 8o. de las Condiciones generales de las habilitaciones administrativas generales (en lo sucesivo CGHAG), Conatel no otorgará a una misma persona más de una habilitación administrativa ni más de un atributo del mismo tipo. Asimismo, no podrá ser titular de una misma habilitación administrativa más de una persona.

#### *A. Información adicional*

Durante el lapso de cuarenta y cinco días continuos en referencia, Conatel podrá solicitar al interesado la información adicional que considere necesaria, a los fines de evaluar la respectiva solicitud. En este caso, el interesado contará con diez días hábiles para consignar la información solicitada, lapso durante el cual, y a partir de la notificación del interesado, se interrumpirá el lapso que tiene Conatel para instruir el procedimiento administrativo, interrumpiéndose así el curso del mismo (artículo 28, Lotel).

#### *B. Improcedencia de la solicitud*

En caso de que Conatel estime que el interesado no cumple con los extremos requeridos, dictará un acto administrativo motivado, declarando improcedente la respectiva solicitud, se dará por terminado el procedimiento y se notificará al administrado (artículo 30 de la Lotel). Dicho acto administrativo es perfectamente recurrible, según lo dispuesto en el artículo 204, Lotel.

#### *C. Silencio negativo*

En caso de que la Conatel o el MPPTI, según corresponda, no se pronuncie sobre la procedencia o no de la solicitud, dentro del lapso previsto para ello, el silencio tendrá efecto negativo respecto a la solicitud formulada (artículo 31, Lotel). Ante el re-

ferido silencio, el interesado no está desprotegido, en virtud de que podrá acudir, además de las vías ordinarias administrativas y judiciales, a la vía de amparo alegando violaciones al derecho constitucional de obtener oportuna respuesta (artículo 51, C).

##### *5. Especificidad en materia de radiodifusión sonora y televisión abierta*

Existe una particularidad para la obtención de la habilitación de radiodifusión sonora y televisión abierta. En efecto, la Lotel no prevé expresamente la competencia del MPPTI, ni para el otorgamiento de la habilitación administrativa ni para la sustanciación del procedimiento administrativo respectivo.

Sin embargo, el artículo 104 de dicha ley dispone que el ministro en cuestión es competente para el otorgamiento por adjudicación directa de las concesiones para el uso y explotación del espectro radioeléctrico necesario para la prestación del servicio de radiodifusión sonora o televisión abierta. En complemento a lo anterior, el artículo 3o. del RHAC prevé que la habilitación de radiodifusión sonora y televisión abierta deberá ser otorgada por el ministro en referencia.

Por su parte, el artículo 82 del RHAC dispone que las solicitudes, recaudos y demás trámites relacionados con las decisiones que sean de la competencia del MPPTI deberán efectuarse ante la Conatel, con objeto de que ésta sustancie el procedimiento y luego presente al MPPTI los informes y recomendaciones a que hubiera lugar para su decisión, de conformidad con la Lotel, sus reglamentos y demás normas aplicables.

Es de hacer notar que el informe que deberá emitir la Conatel deberá ser sólo técnico, es decir, deberá contener el estudio del cumplimiento por parte del interesado, de los requisitos técnicos, económicos y legales previstos en la normativa aplicable, y de la disponibilidad del espectro radioeléctrico. Luego, de ninguna manera el mencionado informe supone la eliminación o pérdida del carácter reglado que deben tener la habilitación de



radiodifusión sonora y televisión abierta a ser otorgada por el MPPTI.

Finalmente, el artículo 104 de la Lotel sólo regula el lapso que tiene el ministro para el otorgamiento de la concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico, visto el informe correspondiente de la Conatel. El artículo dispone que el lapso no podrá exceder de treinta días continuos, contados a partir de la recepción del referido informe. Ahora bien, en virtud de la aplicación del principio de paralelismo de formas, dicho lapso también debería aplicarse analógicamente para la decisión de la habilitación de radiodifusión sonora y televisión abierta.

#### IV. MODIFICACIÓN

##### 1. *Cuestión previa*

Una interpretación sistemática y concordada del régimen jurídico de las telecomunicaciones nos permite afirmar que la regulación tiene la característica de no estar concebida con una rigidez absoluta, sino que, por el contrario, y acorde con el nuevo modelo de las técnicas de regulación, cabe la posibilidad de ajustar o adecuar la habilitación administrativa, cuando las variaciones de hecho —las circunstancias (técnicas y económicas) descritas en la solicitud— o de derecho —los instrumentos normativos—, así lo ameriten, según señalaremos a continuación.

##### 2. *Modificación de la habilitación administrativa*

En este caso, el titular de la habilitación administrativa seguirá también el procedimiento administrativo contemplado en el artículo 25 y ss., con la finalidad de obtener la autorización para proceder a una modificación de la habilitación administrativa.

Sin embargo, los supuestos de hecho que lo originan se encuentran limitados expresamente a los casos siguientes:

### A. *Cesión de atributos*

Como cuestión previa se señala que la cesión de la habilitación administrativa en general está prohibida tácitamente por el artículo 198, Lotel, al prever expresamente que “...las operadoras de telecomunicaciones podrán ceder a sus filiales parte de los atributos de las habilitaciones administrativas...”, con lo cual deberá entenderse que no podrán cederse todos los atributos contenidos en una misma habilitación administrativa, o lo que es lo mismo, no podrá cederse la habilitación administrativa en su totalidad. Lo anterior lo ratifica el artículo 10, RHAC, al establecer que los titulares de habilitaciones administrativas únicamente podrán ceder uno o varios atributos a sus empresas filiales.

Cabe hacer notar que la prohibición de cesión de la habilitación administrativa, y la permisión de cederse sólo los atributos a empresas filiales, previa autorización de la Conatel, apunta hacia el carácter personalísimo —*intuitu personae*— de la habilitación administrativa, según lo consagra el artículo 8o. de las CGHAG.

### B. *Renuncia de atributos o zonas de cobertura*

Es un derecho de los operadores renunciar a la prestación de los servicios de telecomunicaciones (atributos) o zonas de cobertura, siempre y cuando ello se haga conocer previamente a los usuarios, según lo previsto en el artículo 12, numeral 11, Lotel.

Por su parte, el artículo 32 de las CGHAG establece la posibilidad de que el titular de una habilitación administrativa renuncie a algunos de los atributos de la misma, o a alguna parte de su zona de cobertura, para lo cual deberá solicitar en forma motivada a la Conatel, la aceptación expresa —requisito de eficacia— de la misma y adoptar las condiciones y medidas que ésta le indique para asegurar los derechos de sus usuarios, de ser el caso. Dicho artículo también prevé que los operadores no

podrán renunciar a la parte de su zona de cobertura que constituya una obligación de cobertura mínima uniforme, ya que de lo contrario la falta de prestación del servicio de telecomunicaciones en una zona de cobertura mínima uniforme sin la aceptación expresa de la renuncia respectiva por la Conatel implicará el incumplimiento de las CGHAG.

Finalmente, el artículo en referencia prevé que cuando la renuncia conlleve a la suspensión o eliminación de los servicios de telecomunicaciones, el operador respectivo deberá informar tal situación a los usuarios, en un lapso no menor de treinta días continuos con anterioridad a la oportunidad de hacerse efectiva la renuncia, y que los daños ocasionados a los usuarios por ello deberán ser indemnizados por dicho operador, de conformidad con la Lotel, demás normas aplicables y los respectivos contratos de servicio.

### *C. Pérdida de uno o más atributos*

Consiste en la posibilidad de modificar la habilitación administrativa por situaciones que impliquen la pérdida de uno o más atributos de la misma. Por ejemplo, la revocatoria de la concesión de uso de utilización del espectro radioeléctrico, que conllevará necesariamente la extinción del atributo correspondiente, o cualquier otra causal que pueda darse durante la vigencia de la respectiva habilitación administrativa.

### *D. Ampliación de la zona de cobertura autorizada*

Por último, la modificación de cualquier otra característica especial de las cuales gozan los atributos, y de las cuales son independientes con respecto a la referida habilitación administrativa, como por ejemplo las obligaciones de cobertura mínima uniforme, las condiciones especiales (artículo 20, Lotel), entre otras características.

## VI. RENOVACIÓN

Una de las modalidades de extinción normal de la habilitación administrativa es la expiración del término de su duración, a no ser que el titular solicite su renovación, de acuerdo con el régimen siguiente.

### 1. *Solicitud*

La solicitud de renovación deberá ser realizada por el titular de la habilitación administrativa con al menos noventa días continuos de antelación a la fecha de su vencimiento, so pena de la extensión del título, y, en tal caso, se requeriría la iniciación de un nuevo procedimiento para la obtención de una nueva habilitación administrativa (artículo 9o. de las CGHAG).

Se tiene, entonces, por argumento *a contrario*, que para la renovación de la habilitación administrativa no es necesario iniciar el procedimiento administrativo constitutivo previsto en el artículo 25 y ss. de la Lotel, sino simplemente dar a conocer al órgano competente la voluntad de renovar la habilitación administrativa, y seguir prestando el servicio de telecomunicaciones respectivo, lo cual deberá hacerse con al menos noventa días continuos de antelación a la fecha del vencimiento del título.

### 2. *Decisión*

El referido artículo 9o. de las CGHAG dispone que el MPP-TI deberá decidir lo conducente, dentro de los noventa días continuos siguientes previos al vencimiento del título habilitante.

### 3. *Requisitos*

El artículo 9o. de las CGHAG supedita la renovación de la habilitación administrativa a que su titular haya dado cabal cumplimiento a las disposiciones previstas en: *i*) la Lotel; *ii*) sus regla-

mentos; *iii*) las CGHRSTA; *iv*) las demás normas aplicables, y finalmente *v*) los títulos habilitantes correspondientes.

#### 4. *Lapso de renovación*

El artículo 21 de la Lotel prevé que la duración de la habilitación administrativa *no podrá exceder de veinticinco años*; por su parte, el artículo 5o. del RHAC reitera que las habilitaciones administrativas serán otorgadas por periodos de *hasta veinticinco años*; y, por último, el artículo 9o. de las CGHAG prevé que la habilitación administrativa podrá ser otorgada por periodos de *hasta veinticinco años*.

Al respecto, hay que sostener que, al igual que en el caso del lapso de duración del otorgamiento de la habilitación administrativa, no existe razón ni fundamento jurídico para renovar dicha habilitación por un tiempo menor a veinticinco años, si así lo solicitare el operador, siempre y cuando se haya demostrado el cabal cumplimiento de la Lotel, sus reglamentos, las condiciones generales, demás normas aplicables y la propia habilitación a ser renovada.

##### A. *Carácter reglado*

Tanto el otorgamiento de la habilitación administrativa, así como el correspondiente a la renovación prevista en la regulación sectorial, según hemos analizado más arriba, son actos administrativos reglados que deberán otorgar la Conatel o el MPPTI, según corresponda, a quienes hayan cumplido con los requisitos y condiciones que a tales fines establezca dicho órgano, de conformidad con la ley.

#### 5. *Silencio administrativo*

Ahora, es sabido que el silencio no es una alternativa a la resolución administrativa y, por ello, no es una forma de termina-

ción del procedimiento administrativo, y la Conatel o el MPPTI estarán siempre obligados a dictar resolución expresa en todos los procedimientos administrativos y a notificarla. Pero también es cierto que ante esta situación del silencio, el interesado se ve sumido en una delicada situación de incertidumbre, que justamente viene provocada por el incumplimiento de la administración pública de su deber de resolver, pudiendo dar origen a la eventual exigencia de responsabilidad patrimonial basada en dicho incumplimiento.

## VI. REVOCATORIA

### 1. *Cuestión previa*

La eliminación o supresión de los efectos jurídicos del acto administrativo se designa con el nombre de extinción, que comprende, a la vez, aquellas situaciones en que el acto administrativo cesa de producir sus efectos por causas normales o por causas anormales, sin que se necesite que la administración pública dicte otro acto suprimiendo esos efectos, como sucede en los casos de anulación o de revocación, que son nuevos actos administrativos que tienden a suprimir los efectos del acto administrativo original, como es el caso de la sanción administrativa de revocación o revocatoria.

Dentro de las sanciones administrativas privativas de derechos, caracterizadas por ser sanciones interdictivas que se caracterizan porque privan al infractor del goce de ciertos derechos, tenemos la revocatoria de la habilitación administrativa o de la concesión administrativa, como causal de extinción del respectivo título habilitante (artículo 10, núm. 4, de las CGHAG).

Ahora, la sanción administrativa ha sido identificada por la doctrina clásica a partir de cuatro características esenciales, a raíz de las cuales se ha construido su definición en la mayoría de los ordenamientos jurídicos contemporáneos (F. Moderne),

como son: la finalidad punitiva; un contenido afflictivo o gravoso; supone la comisión de un ilícito administrativo; y, por último, la intervención de una autoridad administrativa.

## 2. *Causales*

El artículo 171 de la Lotel prevé los supuestos por los cuales puede abrirse un procedimiento sancionatorio a los fines de revocar una habilitación administrativa o concesión, de ser el caso.

## 3. *Consecuencias*

Por último, el aparte final del artículo 172 de la Lotel prevé que la revocatoria de la concesión del uso del espectro radioeléctrico implicará la revocatoria de la habilitación administrativa correspondiente, y viceversa. Creemos en este punto que el legislador ha debido significar que la revocatoria de la concesión relacionada con un atributo específico trae como consecuencia la revocatoria del mismo, no de la habilitación administrativa completa.

Por otra parte, el artículo 172, Lotel, dispone que la revocatoria de la habilitación administrativa o de la concesión a personas naturales o jurídicas acarreará también la inhabilitación por espacio de cinco años para obtener otra, directa o indirectamente. Dicho lapso se contará a partir del momento en que el acto administrativo quede definitivamente firme.

En el caso de las personas jurídicas, la inhabilitación se extenderá a los administradores u otros órganos responsables de la gestión y dirección del operador sancionado que estaban en funciones durante el tiempo de la infracción, siempre que hayan tenido conocimiento de la situación que generó la revocatoria y no lo hayan advertido por escrito a Conatel, antes de la apertura del procedimiento sancionatorio.

Y finalmente, el mencionado artículo prevé que la violación de las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Ley acarreará a las personas naturales responsables de dicha trasgresión una inhabilitación especial para participar en el capital, ser administradores o directivos de empresas de telecomunicaciones, sea directa o indirectamente, por un lapso de cinco años.