

RESOLUCIÓN RTV-067-02-CONATEL-2014
CONSEJO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES
CONATEL
CONSIDERANDO:

Que, la Constitución de la República manda:

"Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: ... 25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características."

"Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1.- Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

(...)

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

(...)

h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

(...)

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados."

"Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente."

"Art. 213.- Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoria, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoria y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley."

"Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución."

29

7

9

9

Disposición Transitoria "**TERCERA**.- ... Las superintendencias existentes continuarán en funcionamiento hasta que el órgano legislativo expida las leyes correspondientes."

Que, la Ley Orgánica de Comunicación señala:

DISPOSICIÓN TRANSITORIA: "VIGÉSIMA CUARTA.- Las atribuciones y funciones establecidas en la Ley de Radiodifusión y Televisión para el CONARTEL que no hayan sido expresamente atribuidas por esta Ley al Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación o a la Superintendencia de Información y Comunicación, serán asumidas y ejercidas en los términos establecidos en el Decreto Ejecutivo N° 8 del 13 de agosto de 2009, por el CONATEL hasta la expedición de la nueva Ley de Telecomunicaciones o una reforma al cuerpo legal, por medio de la cual se legisle permanentemente sobre la administración estatal de las frecuencias del espectro radioeléctrico destinado a los servicios de radio y televisión y audio y video por suscripción."

Que, la Ley de Radiodifusión y Televisión dispone:

"**Art. 2.-** El Estado, a través del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL), otorgará frecuencias o canales para radiodifusión y televisión, así como regulará y autorizará estos servicios en todo el territorio nacional, de conformidad con esta Ley, los convenios internacionales sobre la materia ratificados por el Gobierno ecuatoriano, y los reglamentos.- Las funciones de control las ejercerá la Superintendencia de Telecomunicaciones."

"**Art. 4.-** Para los efectos de esta Ley, las infracciones en que pueden incurrir los concesionarios y/o las estaciones de radiodifusión y televisión, se clasifican en faltas técnicas o administrativas. Esta últimas serán determinadas en el Reglamento."

"**Art. ...** .- Son atribuciones del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión: ... e) Resolver los reclamos y apelaciones que presenten los concesionarios de estaciones de radiodifusión y televisión."

"**Art. 27.-** Toda radiodifusora o televisora debe ceñirse a las cláusulas del contrato y a las normas técnicas, legales y reglamentarias correspondientes."

"**Art. 71.-** La Superintendencia de Telecomunicaciones podrá imponer a las estaciones, por infracciones de carácter técnico o administrativo previstas en esta Ley o en el Reglamento, las siguientes sanciones:

(...)

b) Multa de hasta diez salarios mínimos vitales;

(...)

Para la imposición de las sanciones previstas en los literales b) y c) de este artículo, la Superintendencia notificará previamente al concesionario haciéndole conocer la falta o faltas en que hubiere incurrido, para que, en el término de ocho días, presente las pruebas de descargo que la Ley le faculta. Con este antecedente, le impondrá la sanción correspondiente, de haber lugar. El concesionario podrá apelar de esta resolución en el término de ocho días de notificada, ante el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión, el que podrá confirmarla, revocarla o modificarla en la siguiente sesión de este organismo; en este caso no procederá el voto del Superintendente de Telecomunicaciones."

Que, el Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión establece:

"**Art. 1.-** Los medios, sistemas o servicios de radiodifusión y televisión se regirán por las disposiciones de la Ley de Radiodifusión y Televisión, el Convenio Internacional de Telecomunicaciones vigente, el presente Reglamento, los demás Reglamentos y las Normas

29

29

29

29

Técnicas y Administrativas que expida el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión sobre la materia, los que tendrán el carácter de obligatorios."

"Art. 2.- El control técnico ... de las estaciones de radiodifusión y televisión están a cargo de la Superintendencia de Telecomunicaciones y tiene por objeto determinar el correcto funcionamiento de dichas estaciones y cumplimiento de las características autorizadas en la concesión."

"Art. 80.- Las infracciones en las que incurran los concesionarios de las estaciones cuya denominación se encuentra especificada en el capítulo III artículo 5 del presente Reglamento, se clasifican en infracciones de carácter técnico y administrativo.

Clase II

Son infracciones administrativas las siguientes:

j) El no cumplimiento de cualesquiera de las obligaciones legales o reglamentarias, constantes en la Ley de Radiodifusión y Televisión y el presente Reglamento."

"Art. 81.- Las sanciones se aplicarán de acuerdo a la clase de acción cometida, conforme se indica a continuación:

(...)

Para las infracciones Clase II, se aplicará la sanción económica de hasta el 50% del máximo de la multa contemplada en la Ley de Radiodifusión y Televisión."

"Art. 84.- La persona natural o jurídica concesionaria que incurra en las infracciones señaladas en las clases I, II, III y IV serán sancionadas por el Superintendente de Telecomunicaciones, para el juzgamiento de infracciones de la clase II, III y IV, se procederá conforme al procedimiento contemplado en el Artículo 71 segundo inciso de la Ley de Radiodifusión y Televisión de la siguiente manera:

NOTIFICACION: La notificación se hará por boleta en el domicilio mercantil o civil del infractor haciéndole conocer la falta o faltas en que hubiera incurrido. Cuando no se conociere el domicilio o se trate de notificar a los herederos del infractor, la notificación se hará mediante una publicación en un periódico de la capital de provincia de su domicilio, cuando hubiera, y además en uno de los periódicos de mayor circulación en el país. Las notificaciones por la prensa podrán hacerse individual o colectivamente, cuando fueren varios los presuntos infractores.

CONTESTACION: El presunto infractor tendrá el término de ocho días contados a partir de la fecha de notificación respectiva para contestarla y presentar las pruebas de descargo que la Ley le faculta y ejercer plenamente su derecho de defensa.

RESOLUCION: El Superintendente de Telecomunicaciones dictará su resolución en el término de quince días contados desde el vencimiento del término para contestar, haya o no recibido la contestación.

Las resoluciones contendrán la referencia expresa a las disposiciones legales y reglamentarias aplicadas y a la documentación y actuaciones que las fundamenten.

"Art. 85.- El CONARTEL resolverá las apelaciones que presenten los concesionarios en el término de ocho días de haber sido notificado con la resolución de sanción impuesta por la Superintendencia de Telecomunicaciones, el que podrá confirmarla, revocarla o modificarla

29

7

7

7 221

en la siguiente sesión de este organismo en este caso, no procederá el voto del Superintendente de Telecomunicaciones.”.

Que, el Reglamento de Audio y Video por Suscripción determina:

“Art. 1.- Los sistemas de audio y video por suscripción, son competencia del CONATEL y se regulan por el presente reglamento y demás normas que expida el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) sobre la materia.”.

“Art. 19.- La instalación y la operación deberán sujetarse a las disposiciones de la Ley de Radiodifusión y Televisión, su reforma y reglamentos, así como a las condiciones establecidas en el contrato”.

“Art. 28.- El concesionario está en la obligación de aplicar y cumplir las normas técnicas, operativas y los parámetros específicos de los sistemas de audio y video por suscripción vigentes, dictados por el CONATEL. En el contrato de concesión se incluirá la obligatoriedad, entre otras, del cumplimiento de las normas técnicas, operativas y los parámetros específicos para la instalación, operación y explotación adecuada de los sistemas de audio y video por suscripción: cable físico, codificada terrestre y codificada satelital aprobadas por el CONATEL.”.

“Art. 45.- Los concesionarios / prestadores deberán reportar trimestralmente a la Superintendencia de Telecomunicaciones, los listados de cumplimiento de cada uno de los índices de calidad de servicio en función de los formularios que determine la Superintendencia de Telecomunicaciones. **La entrega trimestral de la información de los índices de calidad, se deberá efectuar dentro de los primeros quince (15) días calendario, siguientes al trimestre en evaluación.”.**

Que, la Norma Técnica para el Servicio de Audio y Video por Suscripción bajo la Modalidad de Cable Físico, indica que, **“Art. 6.-** ... Los concesionarios / prestadores deberán reportar trimestralmente a la Superintendencia de Telecomunicaciones los listados de cumplimiento de los índices de calidad de servicio”.

Que, el Decreto Ejecutivo No 8, emitido por el señor Presidente Constitucional de la República, publicado en el Registro Oficial No. 10 del 24 de agosto del 2009, determina:

“Artículo 13.- Fusióñese el Consejo Nacional de Radio y Televisión -CONARTEL- al Consejo Nacional de Telecomunicaciones -CONATEL.- **Artículo 14.-** Las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos y atribuidas al CONARTEL serán desarrolladas, cumplidas y ejercidas por el CONATEL, en los mismos términos constantes en la Ley de Radiodifusión y Televisión y demás normas secundarias. Exclusivamente las funciones administrativas que ejercía el Presidente del CONARTEL, las realizará el Secretario Nacional de Telecomunicaciones, en los mismos términos constantes en la Ley de Radio y Televisión y demás normas secundarias.”.

Que, mediante Resolución RTV-385-16-CONATEL-2013 de 12 de julio de 2013, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones resolvió autorizar al Secretario Nacional de Telecomunicaciones para sustanciar de manera directa, los reclamos, apelaciones y demás recursos administrativos que se presentaron y que se presenten ante el CONATEL; para, una vez sustanciado el procedimiento, poner a consideración y aprobación del CONATEL la resolución correspondiente, dentro de los términos y plazos pertinentes.

Que, en Resolución RTV-387-17-CONATEL-2013 de 19 de julio de 2013, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones resolvió delegar a la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, entre otros

29

aspectos, la presentación de informes relativos a las funciones del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, en esta materia.

Que, mediante escritura pública otorgada el 8 de agosto de 2006, ante el Notario Público Cuarto del cantón Quito, el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión suscribió con la señora Ligia Isabel Guerrero Ordoñez, el contrato de concesión para que instale, opere y explote un sistema de audio y video por suscripción bajo la modalidad de cable físico a denominarse "COLORADOS VISIÓN" para servir a la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, con una duración de diez años contados a partir de la fecha de suscripción de este instrumento.

Que, la Superintendencia de Telecomunicaciones con **Resolución ST-2013-0484 de 16 de octubre de 2013**, resolvió declarar que la señora Ligia Isabel Guerrero Ordoñez, concesionaria del sistema de audio y video por suscripción denominado "COLORADOS VISIÓN" autorizado para servir a la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, es responsable de la infracción detallada en el artículo 80, Clase II letra j) del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión, que determina como infracción administrativa: "El no cumplimiento de cualquiera de las obligaciones legales o reglamentarias, constantes en la Ley de Radiodifusión y Televisión y el presente Reglamento", materia de este procedimiento administrativo sancionatorio, **al haber incumplido la obligación de entregar los reportes de índices de calidad y usuarios correspondientes al segundo trimestre del año 2013**, inobservando lo determinado en el párrafo primero del artículo 27 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, el artículo 28 y 45 del Reglamento de Audio y Video por Suscripción y el artículo 6 de la Norma Técnica para el Servicio de Audio y Video por Suscripción bajo la Modalidad de Cable Físico. Se impone, de conformidad con lo establecido en el artículo 71, letra b) de la Ley de Radiodifusión y Televisión, en concordancia con lo determinado en el inciso segundo del artículo 81 del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión, a la concesionaria, la sanción económica por el valor equivalente a cinco salarios mínimos vitales vigentes del trabajador en general, esto es VEINTE DÓLARES (US \$ 20,00).

Que, dicha Resolución ST-2013-0484, fue notificada por el Organismo Técnico de Control, a la concesionaria, el **21 de octubre de 2013**, con oficio SGN-2013-01032 de 17 de octubre de 2013.

Que, mediante escrito ingresado el 29 de octubre de 2013, en la SENATEL con número de trámite 113446, la concesionaria señora Ligia Isabel Guerrero Ordoñez, presenta ante el Consejo Nacional de Telecomunicaciones, el Recurso de Apelación en contra de la Resolución ST-2013-0484 de 16 de octubre de 2013, expedida por la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Que, con oficio ITC-2013-3780 de 12 de noviembre de 2013, ingresado en esta Entidad el 14 del mismo mes y año, con número de trámite 114346, la Superintendencia de Telecomunicaciones emite su pronunciamiento respecto a los argumentos constantes en la comunicación suscrita por la señora Ligia Guerrero, concesionaria del sistema de audio y video por suscripción denominado "COLORADOS VISIÓN", en la que presenta la apelación en contra de la Resolución ST-2013-0484 de 16 de octubre de 2013; y, remite al CONATEL en copia certificada, el expediente de juzgamiento administrativo que sirvió de fundamento para la emisión de la Resolución ST-2013-0484 de 16 de octubre de 2013.

Que, la Dirección General Jurídica de la SENATEL en el informe constante en el Memorando No. DGJ-2013-2718-M de 12 de diciembre de 2013 realiza el siguiente análisis:

"Del expediente administrativo venido en grado se determina que se ha dado cumplimiento con el procedimiento establecido en el Art. 71 de la Ley de Radiodifusión y Televisión y Art. 84 del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión, en concordancia con lo determinado en el "INSTRUCTIVO PARA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES-SUPERTEL",

29

7

4
y
102

con lo cual se establece que no hay violación de procedimiento u otro vicio que lo nulite. La apelación interpuesta por la señora Ligia Isabel Guerrero Ordoñez, ha sido efectuada dentro del término estipulado por las normas antes señaladas, esto es, dentro de los ocho días que tenía para el efecto, toda vez que la Resolución materia de este análisis, ha sido notificada el 21 de octubre del 2013 y el Recurso de Apelación fue presentado el 29 de octubre de 2013, ante el Señor Presidente y Miembros del Consejo Nacional de Telecomunicaciones.

La concesionaria, en su escrito de apelación dirigido al señor Presidente y Miembros del Consejo Nacional de Telecomunicaciones manifiesta los siguientes argumentos, respecto de los cuales efectuó los respectivos análisis:

Argumento: "... la resolución emitida por parte del señor Superintendente de Telecomunicaciones (S) es de nulidad absoluta, ya que la misma se emitió fuera del término previsto en el artículo 84 párrafo cuarto que dice: "Resolución: El Superintendente de telecomunicaciones dictará su resolución en el término de quince días contados desde el vencimiento del término para contestar, haya o no recibido la contestación." El término que tenía el concesionario para dar contestación a la boleta feneció el 23 de septiembre de 2013. Y la Superintendencia de Telecomunicaciones para emitir la Resolución, hasta el 15 de octubre de 2013.- Me ratifico igualmente que la Resolución ST-2013-0484, al momento en que se realiza la notificación de parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones, al concesionario, los efectos jurídicos que estos podían producir se encontraban prescritos.- Debo recordar que los derechos de las personas **CADUCAN O PRESCRIBEN**, cuando los actos no son ejecutados dentro de los términos o plazos establecidos en la Ley..."

Análisis: Respecto de este argumento, cabe indicar que mediante Resolución ST-2013-0026 de 08 de enero de 2013, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 870 de 14 de enero de 2013, la Superintendencia de Telecomunicaciones expidió el "INSTRUCTIVO PARA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES-SUPERTEL" en el que se señala:

"**Art. 17.-** A partir del día hábil siguiente al de la notificación con la Boleta Única al presunto infractor, inicia el término legalmente fijado para el ejercicio de la defensa."

"**Art. 23.-** Las resoluciones adoptadas siguiendo el procedimiento legal, se emitirán dentro del término previsto en el Art. 33 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, y las que correspondan al procedimiento contractual, dentro del término previsto en el título habilitante, contado desde el día hábil siguiente al de culminación del término fijado para el ejercicio de la defensa;..."

Concordantemente, el artículo 32 de la Ley Especial de Telecomunicaciones dispone que, "El presunto infractor tendrá el término de ocho días contados desde el día hábil siguiente al de la notificación respectiva para contestarla y ejercer plenamente su derecho de defensa."; y el artículo 118 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva manifiesta: "Cómputo de términos y plazos.- 1. Siempre que por ley no se exprese otra cosa, cuando los plazos o términos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, domingos y los declarados festivos. Además, los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la aceptación por silencio administrativo.", regla que se emplea de forma supletoria por parte de la Administración.

El artículo innumerado agregado a continuación del Art. 74 de la Ley de Radiodifusión y Televisión dispone que, "La Ley Especial de Telecomunicaciones, como Ley base del sector, prevalecerá sobre las normas de la presente Ley, por cuanto ésta regula sólo una parte del mismo."

29

7

d

J 121

De lo anotado se desprende que el presunto infractor tiene el término de ocho días contados desde el día hábil siguiente al de la notificación respectiva para contestarla, con lo cual se garantiza el principio constitucional del derecho a la defensa y del debido proceso del administrado.

Para mayor ilustración en el siguiente detalle se puede observar el procedimiento con sus respectivas fechas:

Boleta Única No. DJR-2013-0161 de 10 de septiembre de 2013

Notificación de la Boleta Única a la concesionaria: 12 de septiembre de 2013

El presunto infractor tiene el término de ocho días contados a partir del día hábil siguiente al de la fecha de recepción de la notificación de la Boleta Única para contestar los cargos, en el caso que se analiza, hasta el 24 de septiembre de 2013; y lo hizo el 23 de septiembre de 2013, es decir dentro del término.

El Superintendente de Telecomunicaciones dictará su Resolución en el término de quince días contados desde el vencimiento del término para contestar, haya o no recibido la contestación; es decir que la SUPERTEL podía emitir su Resolución hasta el 16 de octubre de 2013, considerando el día feriado del 9 de octubre del 2013, término que se cuenta "a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate" conforme lo señala el ERJAFE en el artículo 118.

En tal virtud, la Superintendencia de Telecomunicaciones estaba plenamente facultada para emitir la Resolución ST-2013-0484 el día 16 de octubre de 2013; por tanto los efectos jurídicos del acto administrativo no se encuentran ni prescritos ni caducados como alega la concesionaria, ya que se ejecutó dentro del término establecido en las normas jurídicas aplicables para el procedimiento administrativo.

Argumento: "En mi calidad de concesionario, ... cumplo y he cumplido con las disposiciones emanadas por la Superintendencia de Telecomunicaciones como ente de control. Es así que los formularios de reportes de los Índices de calidad y usuarios de servicio, para Sistemas de Audio y Video pos suscripción correspondientes al año 2013, fueron entregados en la SENATEL, el 6 de septiembre de 2013, ingreso No. SENATEL-2013-111190..."

La Concesionaria, a la fecha de notificación de la Boleta Única No. DJR-2013-0161 de 10 de septiembre de 2013, notificada el 12 de los mismos mes y año, ya dio cumplimiento con la obligación de presentar los reportes de índices de calidad y usuarios correspondientes al segundo semestre.

Análisis: Respecto de lo esgrimido por la concesionaria, cabe indicar que, en el caso materia del análisis no es válida tal afirmación, en razón de que la recurrente señala que los formularios de índices de calidad y usuarios fueron entregados en la SENATEL el 6 de septiembre de 2013, cuando la obligación de entregar los formularios del segundo trimestre del 2013, debía ser cumplida hasta el 16 de julio de 2013, en la Superintendencia de Telecomunicaciones, tal como la SUPERTEL le comunicó a la concesionaria en el oficio ITC-2013-0472 de 18 de enero de 2013, conforme lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento de Audio y Video por Suscripción.

En este caso, la aseveración del administrado ratifica el incumplimiento en el cual incurrió al no presentar dentro del plazo determinado, los índices de calidad.

Argumento: "Además ..., El juzgamiento que se inicia por parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones, se contrapone a expresas disposiciones señaladas en la Constitución de la República del Ecuador, ya que el juzgamiento se encuentra amparado en el Reglamento de Audio y Video por Suscripción, y en el Reglamento General a la Ley de

27

9

9

J. A.

Radiodifusión y Televisión, artículo 80 y el procedimiento con el que debe efectuarse el mismo en el Art. 84 del mismo.

La Constitución Política de la República en su artículo 76 numeral 3 señala: Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la Ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la Ley.”

Análisis: Sobre este argumento cabe anotar en primer lugar que la concesionaria se refiere a “La Constitución Política de la República en su artículo 76 numeral 3”, lo cual es erróneo, ya que desde el año 2008, la Constitución al ser garantista de derechos dejó de ser Política y debe respetar los derechos y garantías consagrados en ella y en instrumentos internacionales de derechos humanos, situación que ha sido cumplida por parte de la Administración; por tanto la denominación correcta es “Constitución de la República del Ecuador”.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, “Toda radiodifusora o televisora debe ceñirse a las cláusulas del contrato y a las normas técnicas, legales y reglamentarias correspondientes”.

En las cláusulas del contrato suscrito entre la concesionaria y el Estado se determina claramente lo siguiente:

“NOVENA: OBLIGACIONES DEL OPERADOR.- El operador se compromete a cumplir las siguientes obligaciones: d) Cumplir con las disposiciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en el ámbito de su competencia; y e) Las demás dispuestas en la Ley, en el Reglamento para Sistemas de Audio y Video por Suscripción, Normas Técnicas Operativas y parámetros específicos para la instalación, operación y explotación adecuada del Sistema dictadas por el CONARTEL, en base a la misma o Reglamentos que se expidan en el futuro sobre esta materia.- **DÉCIMA: PROHIBICIONES.-** El Operador se encuentra prohibido de realizar todo aquello que contravenga lo dispuesto en la Constitución Política de la República, la Ley de Radiodifusión y Televisión, así como en su Reforma...- **DÉCIMO CUARTA: DISPOSICIONES LEGALES.-** Los Operadores además de lo estipulado, expresamente se someten a lo dispuesto en la Ley de Radiodifusión y Televisión, Ley Reformatoria a la misma, publicada en el Registro Oficial Número seiscientos noventa y uno, del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco, a las disposiciones del Reglamento de los Sistemas de Audio y Video por Suscripción y Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión, Resoluciones, Normas Técnicas que de acuerdo a su competencia expida el CONARTEL y regulaciones contenidas en los convenios internacionales ratificados por el Estado que versen sobre la materia.”

Por tanto, su inobservancia constituye una vulneración directa a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Radiodifusión y Televisión y en consecuencia debe ser sancionado según el precepto del Art. 71 de la Ley de Radiodifusión y Televisión.

Por ello el argumento de que la infracción y su sanción no se hallan tipificadas en la Ley no tiene sustento, ya que en el presente caso, los tipos de prohibiciones y obligaciones inobservados por la concesionaria aparecen en el Art. 27 de la Ley de Radiodifusión y Televisión; en consecuencia tal aseveración debe ser desestimada.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, se debe tener en cuenta que el Art. 4 de la Ley de Radiodifusión y Televisión dispone que, “Para los efectos de esta Ley, las infracciones en que pueden incurrir los concesionarios y/o las estaciones de radiodifusión y televisión, se clasifican en faltas técnicas o administrativas. Esta últimas serán determinadas en el Reglamento.”

102
10

7

9

5

Al decir tal cosa, la Ley está realizando aquello que la doctrina llama "delegación legislativa".

Los reglamentos delegados "Son los que emite el Poder Ejecutivo en virtud de una atribución o habilitación que le confiere expresamente el Poder Legislativo. De modo que no emanan de la potestad reglamentaria normal del Poder Ejecutivo", según la definición del Tratado de Derecho Administrativo, de Miguel S. Marienhoff, publicado por la Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Tomo I, Pág. 267.

De su lado los juristas Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, en su obra "CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo I, publicado por Civitas Ediciones, S.L. Madrid, 2001, pág. 248, anotan: "El fenómeno de la llamada genéricamente 'legislación delegada' es uno de los más importantes en la práctica actual de todos los países. Crecientemente, en efecto, el legislador hace participar de alguna manera a la Administración en la ordenación jurídica de la sociedad actual y de sus problemas. (...) **El Reglamento se convierte así en una prolongación de la Ley**, supuesto que ésta, de difícil elaboración y concierto en Cámaras numerosas, ha de concentrarse necesariamente en el establecimiento de las regulaciones estructurales base, sin poder descender a pormenores detallados o técnicos. (...)

(...) La naturaleza jurídica de la delegación no es contra lo que pretendía la antigua doctrina, sustancialmente de origen francés, la de una transferencia del poder legislativo a la Administración. Tal transferencia implicaría una alteración sustancial de la Constitución, y ya sabemos que no se trata de esto –con independencia de que no estaría en la mano de la Ley hacerlo, pues incurriría en inconstitucionalidad-. No es que el poder legislativo abdique de sus responsabilidades y las transfiera a otro centro orgánico; esto no puede hacerlo ningún órgano porque todo poder es, antes que una facultad, una función, una obligación de actuar. **Es, mucho más simplemente, una apelación por la Ley al Reglamento para que éste colabore en la regulación que la misma acomete, para que la complemente y lleve su designio normativo hasta su término.** Es lo que la Sentencia constitucional de 30 de Noviembre de 1982 ha llamado 'el reglamento como instrumento jurídico que desarrolla y complementa la Ley'. Habría transferencia de poder si estuviésemos ante el fenómeno de los llamados en el Derecho constitucional 'plenos poderes', esto es, una entrega formal en blanco de las competencias legislativas al Ejecutivo. Pero la delegación legislativa se distingue de manera radical de ese fenómeno, que, por otra parte, nuestra constitución no admite: no es una entrega formal en blanco de competencias, es más bien el requerimiento a la Administración para que utilice su poder reglamentario propio en complementar una normativa concreta y determinada por su contenido. "

Es de notar que el contenido del actual número 3 del Art. 76 de la Constitución de la República es similar al que traía el número 1 del Art. 24 de la Constitución de 1998, que decía: "Art. 24.- Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia: 1.- Nadie podrá ser juzgado por un acto u omisión que al momento de cometerse **no esté legalmente tipificado como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, ni se le aplicará una sanción no prevista en la Constitución o la ley.** Tampoco se podrá juzgar a una persona sino conforme a las leyes preexistentes, con observancia del trámite propio de cada procedimiento."

Por su parte el número 2 del Art. 141 de aquella Norma Suprema, decía: "Art. 141.- Se requerirá de la expedición **de una ley** para las materias siguientes: 2.- Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes." Esta disposición aparece también en el número 2 del Art. 132 de la Constitución de la República vigente.

De ello se deriva que la legislación constitucional sobre este tema no ha variado, siendo que las reglas de los artículos 4 y 71 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, que regulan el establecimiento de infracciones y sanciones administrativas en esta materia, rigieron a lo

69

7

7

7

largo de la vigencia de la anterior Constitución de 1998, sin que en momento alguno haya sido objetada su constitucionalidad por autoridad competente.

Por el contrario, en casos concretos, -como en el de las ordenanzas municipales que fijan contribuciones y sanciones para quienes las evaden-, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema ni el Tribunal Constitucional encontraron incompatibilidad entre la delegación legislativa y el número 2 del Art. 141 de la Constitución Política de la República de 1998 (equivalente al número 2 del Art. 132 de la Constitución de la República vigente): "CUARTO.- También el recurrente se refiere al artículo 141 de la Constitución Política como norma infringida en la sentencia, concretando que se ha dejado de aplicar el numeral segundo que preceptúa que para "tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes" se requiere de la expedición de una ley. (...) Nuestra Constitución ha recogido este principio denominado por la doctrina como delegaciones normativas o delegación legislativa y en su artículo 228, inciso segundo preceptúa que: 'Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras'. Estas normas obviamente tienen vigencia, en tratándose en ordenanzas municipales, en el respectivo cantón. Lo anotado lleva a la conclusión de que la Ordenanza de Edificaciones ha sido dictada por el Concejo Cantonal de Guayaquil, al amparo de la facultad constitucional, **ordenanza en la que se han establecido sanciones para el caso de que los administrados cometan infracciones señaladas en la propia ordenanza.** Al respecto, la **Sala Constitucional de esta Corte Suprema**, en la causa signada con el número 93-94, en la que se pedía la declaratoria de inconstitucionalidad de ciertas disposiciones sancionadoras aplicables a infracciones dice: 'La Constitución en el art. 127 dice que la facultad legislativa de los consejos provinciales y de las municipalidades se expresará en ordenanzas. La expresión "facultad legislativa" se presta a equívocos; habría sido preferible la facultad "normativa" o "reguladora" que es indiscutiblemente lo que el legislador constituyente quiso expresar, puesto que él bien sabía que "legislar" en el sentido estricto de dictar leyes, es potestad exclusiva de la Función Legislativa...; en todo caso, la disposición en referencia muestra que es absolutamente constitucional la atribución de las municipalidades y los consejos provinciales de expedir normas secundarias, a través de ordenanzas.' Luego continúa **"la facultad de las municipalidades para sancionar administrativamente mediante multas las infracciones de las ordenanzas y más normas que rigen la actividad municipal, se halla establecida... en las disposiciones constitucionales relativas al Régimen Seccional."** Pero además, la demolición de edificios, como acción sancionadora, **encuétrase establecida en la propia Ley de Régimen Municipal, cuyo artículo 161 [actual 146], letra I)** al preceptuar lo que le compete a la administración municipal, dice: "aprobar los planos de toda clase de construcciones, las que, sin este requisito, no podrán llevarse a cabo. **La demolición de edificios construidos en contravención a las ordenanzas locales vigentes al tiempo de su edificación no dará derecho a indemnización alguna;** para proceder a la demolición el Comisario Municipal respectivo sustanciará la causa, siguiendo el trámite previsto por el artículo 453 del Código de Procedimiento Penal. De la resolución del Comisario habrá un recurso para ante el Concejo Municipal correspondiente...". Lo manifestado lleva a la conclusión de que la sanción impuesta por la Municipalidad de Guayaquil por la que se ordena la demolición de la parte ilegalmente construida en el edificio de propiedad del recurrente, **tipificada en la Ordenanza y en la Ley referida, no contrarían el artículo 141, numeral 2 de la Carta Magna como aduce el recurrente.**" (Gaceta Judicial. Año CV. Serie XVII. No. 14. Página 4804.)

A este fallo se le ha de sacar provecho. En él se establecen lo siguiente:

- a) Que si bien en la Constitución Política de la República de 1998 se determinaba que las sanciones e infracciones debían estar establecidas en Ley, en el número 2 de su Art. 141, no habla contradicción con la regla que permite a los municipios establecer tasas,

29

7

9

g
201

- contribuciones y reglas de uso de suelo, que incluyan sanciones aún cuando esta última facultad no aparecía expresamente en la norma del Art. 228 de aquella Carta Magna.
- b) Que el Art. 161 letra l) de la Ley de Régimen Municipal delega a los municipios el tipificar en ordenanzas infracciones y establecer sanciones, **que es exactamente lo mismo que hacen los Arts. 4 y 71 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, respecto del Reglamento General;** y,
- c) El establecimiento de tipos y sanciones en ordenanzas o reglamentos que han recibido para ello delegación de una Ley, no contrarían el principio de reserva legal, sino que por el contrario, se enmarcan perfectamente dentro del mismo.

Dado que en estos aspectos la normativa no ha variado, estos criterios siguen siendo aplicables, pues la regla del número 1 del Art. 24 y del número 2 del Art. 141 de la Constitución Política de la República de 1998, hallan sus similares en el número 3 del Art. 76 y número 2 del Art. 132, respectivamente, de la Constitución de la República de 2008.

Cabe citar lo que enseña Arturo Ferrandois Vohringer, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Chile, en la Revista Chilena de Derecho, volumen 28 No. 2, pág. 287.288: **"el Reglamento de Ejecución y la Ley conforman un todo jurídicamente armónico e indisolublemente unido. Es decir la ley no podría producir efectos jurídicos mientras el reglamento de ejecución no se encargue de ello. Cuando la Constitución se refiere a la ley, por tanto, estaría convocando inseparablemente al reglamento. En una fórmula verbal profusamente usada para estos efectos se habla de 'convocatoria' a la potestad reglamentaria. El reglamento se hallaría permanente e insalvablemente 'convocado', aún en la reserva legal más estricta para poner en ejecución 'la ley'".** Lo cual, es preciso, claro y aplicable al Derecho Público Ecuatoriano.

Por último, se debe considerar que el espectro radioeléctrico y las telecomunicaciones son considerados por la Constitución de la República como un sector patrimonial estratégico (Art. 313), sobre los cuales el Estado se reserva competencia exclusiva (número 10 del Art. 262 ibidem). En consecuencia, sostener que la Constitución derogó las normas del Reglamento referentes al control administrativo y técnico que forzosamente deben ser realizados, constituye un sinsentido, pues ello conllevaría que la Norma Suprema allanaría el camino para que se incurra en todo tipo de inconductas e inobservancias a la Ley y el contrato sin que esté en poder del Estado controlarlas y sancionarlas, lo cual por supuesto es irracional y contrario por completo a la intención del legislador constituyente.

En suma, las infracciones en que incurren los concesionarios de radiodifusión, televisión y sistemas de audio y video por suscripción pueden y deben ser sancionadas a la luz de las reglas de la Ley de Radiodifusión y Televisión y de su Reglamento General, al cual la Ley delega la tipificación de las conductas que constituyen infracciones administrativas y técnicas, pues ambos cuerpos deben ser considerados como un único cuerpo, ello **sin perjuicio que la inobservancia del contrato es en sí misma una violación directa a la letra de la Ley, en particular de su Art. 27.**

En consecuencia, cualesquier inobservancia a los preceptos de dicha Ley, del Reglamento y del contrato constituyen infracción, para las cuales la misma Ley, en su Art. 71, determina las sanciones aplicables.

Adicionalmente, debo recalcar que los artículos 1561 y 1562 del Código Civil señalan:

"Art. 1561.- Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales."

"Art. 1562.- Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan, no sólo

39

7

9

201

a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que, por la ley o la costumbre, pertenecen a ella.”.

De las normas citadas se desprende que la concesionaria debe sujetarse a la Ley de Radiodifusión y Televisión, su Reglamento General, Reglamento de Audio y Video por Suscripción y al contrato de concesión.

En consecuencia, no se desvirtúa el hecho constitutivo de la infracción que motivó su sanción, por lo que es improcedente aceptar el Recurso de Apelación, objeto de este análisis.

Finalmente, se puede observar, se ha asegurado el derecho al debido proceso y garantizado el derecho a la defensa del presunto infractor siguiendo los procedimientos legales y reglamentarios, por tanto no son válidos los argumentos planteados por parte de la concesionaria.”.

Finalmente, la Dirección General Jurídica de la SENATEL, “*considera que la concesionaria no desvirtúa los argumentos expuestos en el escrito que contiene el Recurso de Apelación; en consecuencia, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones en uso de sus facultades, debería proceder a rechazar el Recurso de Apelación interpuesto por la señora Ligia Isabel Guerrero Ordoñez, concesionaria del sistema de audio y video por suscripción bajo la modalidad de cable físico denominado “COLORADOS VISIÓN” para servir a la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas; y, ratificar la Resolución No. ST- 2013-0484 de 16 de octubre de 2013, venida en grado.”.*

En ejercicio de sus atribuciones:

RESUELVE:

ARTÍCULO UNO.- Avocar conocimiento de la Resolución ST-2013-0484 de la Superintendencia de Telecomunicaciones; del Recurso de Apelación interpuesto por parte de la señora Ligia Isabel Guerrero Ordoñez y del Informe Jurídico constante en el Memorando DGJ-2013-2718-M de la Dirección General Jurídica de la SENATEL.

ARTÍCULO DOS.- Desechar el recurso de apelación interpuesto por la señora Ligia Isabel Guerrero Ordoñez, concesionaria del sistema de audio y video por suscripción denominado “COLORADOS VISIÓN” autorizado para servir a la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas; y, en consecuencia ratificar en todas sus partes la Resolución No. ST-2013-0484 de 16 de octubre de 2013, de la Superintendencia de Telecomunicaciones, venida en grado.

ARTÍCULO TRES.- Disponer que por Secretaría del CONATEL se proceda a notificar el contenido de la presente Resolución a la señora Ligia Isabel Guerrero Ordoñez, a la Superintendencia de Telecomunicaciones y Secretaría Nacional de Telecomunicaciones.

La presente Resolución es de ejecución inmediata.

Dado en Quito, D.M., el 16 de enero de 2014


SRTA. ING. ANA GABRIELA VALDIVIEZO BLACK
PRESIDENTA DEL CONATEL


LIC. VICENTE FREIRE RAMÍREZ
SECRETARIO DEL CONATEL