

Consulta No. 14

17 de enero de 1997.

Su Excelencia

**MIGUEL HERAS CASTRO**

Ministro de Hacienda y Tesoro

E. S. D.

Señor Ministro:

En cumplimiento con nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos dar contestación a su Oficio No 101-01-018-DMHYT, calendado 6 de enero de 1997, y recibido en esta Procuraduría el 13 de enero del mismo año, relacionada con el establecimiento y funcionamiento de estaciones de televisión por cable. Daremos respuesta a sus interrogantes en el mismo orden en que nos fueron planteadas.

**PRIMERA INTERROGANTE:**

"¿ Puede utilizarse la Ley No. 36 de 17 de octubre de 1980 para que el Ministerio de Gobierno y Justicia otorgue una licencia para instalar y operar una Estación de Televisión por Cable? "

Antes de entrar al análisis de su Consulta, es de importancia el señalar que en nuestro ordenamiento jurídico, pocas han sido las normas que han regulado la materia de la televisión; no obstante consideramos oportuno observar con mayor detenimiento, a manera de ilustración, aquellas Leyes y Decretos que les han sido aplicadas.

**I- DECRETO NUMERO 155** (de 28 de mayo de 1962), "por el cual se regulan los Servicios de Radiodifusión y Radio afónicas en la República".

El artículo 5, del Capítulo III del presente Decreto (de las Definiciones) establece lo siguiente:

“Artículo 5. Para efectos de este Decreto se establecen las siguientes definiciones:

.....  
.....  
.....

*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.

.....  
*Televisión:* Sistema de telecomunicación que permite la transmisión de imágenes no permanentes, de objetos fijos o móviles.  
.....”

En este Decreto, se ha establecido categóricamente el significado del término “telecomunicación y televisión”, razón por la cual el mismo, siempre ha servido como norma jurídica, para regular todo lo relativo a la materia de televisión.

II- LEY NUMERO 6 (de 9 de noviembre de 1982), “por la cual se aprueba el CONVENIO SOBRE LA DISTRIBUCION DE SEÑALES PORTADORAS DE PROGRAMAS TRANSMITIDAS POR SATÉLITE”.

El artículo 1 de la Ley No.6, define claramente el significado de vocablo “programa”. Veamos:

“ Artículo 1

A efectos del presente Convenio, se entenderá por:

- I) .....
- II) “programa”, todo conjunto de imágenes, sonidos, o de imágenes y sonidos, registrados o no, e incorporados a señales destinadas finalmente a la distribución.

.....”

III- LEY 36 (de 17 octubre de 1980), “por la cual se toman medidas relacionadas con el establecimiento y funcionamiento de estaciones de televisión en la República y se subroga el Decreto Ley No.10 de 12 de junio de 1959”.

Dentro del contexto del artículo 2 de la Ley 36, nos permitimos citar las definiciones de los tipos de estaciones de televisión existentes, según la propia ley:

"Artículo 2: Para los efectos de esta Ley, los términos que a continuación se expresan, se les atribuye el siguiente significado:

a) Estación Originaria de Televisión es aquella en que las bandas de televisión, transmite, simultáneamente señales de audio y de video para ser recibidas por el público en general, y en la que se origina la transmisión de programas.

b) estación repetidora de Televisión es aquella que retransmite señales de televisión, de la estación originaria o de otras estaciones repetidoras intermedias sin alterar las características de la señal y programación originales, excepto la amplitud y la frecuencia..".

La legislación observada en los párrafos anteriores, ha sido la única que se ha venido aplicando hasta ahora, a todo lo concerniente a la materia de TELEVISIÓN en Panamá; ahora bien, las preguntas objetos de su Consulta guardan relación exclusiva, con la "TELEVISIÓN POR CABLE", pero lamentablemente debemos indicar que ninguna de estas normas regulan de manera alguna lo relativo a la instalación y operación de Estaciones de Televisión por Cable. No obstante lo anterior, también es cierto que dichas normas fueron aplicadas de manera supletoria, en la constitución de las únicas tres (3) estaciones de televisión por cable que en nuestro medio han existido. Estas estaciones son las siguientes:

- a.- Sociedad denominada "REXA, S.A."
- b.- Sociedad denominada "VISAT, S.A."
- c.- Sociedad denominada "CABLE ONDA 90, S.A."

Debemos señalar al señor Ministro, que estas tres (3) sociedades de Televisión por Cable, siempre han sido la misma, lo único que han variado su razón social, motivo por el cual han cambiado de nombre. De igual manera, resulta oportuno indicar que todas estas empresas han sido netamente nacionales tal y como lo exige la ley.

Este Despacho llevó a cabo una exhaustiva investigación a fin de poder observar la constitución de las sociedades antes mencionadas, pero sólo se pudo lograr la Resolución No.37 de 12 de marzo de 1991, por medio de la cual se concede a la sociedad denominada CABLE ONDA 90, S.A., instalar y operar el Sistema de Televisión por Cable en la ciudad de Panamá e instalar y operar el Sistema de Televisión por Microondas en la ciudad de Panamá y Colón.

Como fundamento de derecho, la presente Resolución cita la Ley No.36 de octubre de 1980, la Ley No.6 de 9 de noviembre de 1982, y el Decreto Ejecutivo No.155 de 28 de mayo de 1962, ampliamente observados con anterioridad.

Ahora bien, esta Procuraduría considera que en materia de TELEVISIÓN exclusivamente, han sido legalmente aplicadas las ya citadas normas jurídicas, pero en lo

que respecta a la **TELEVISIÓN POR CABLE**, no se pueden aplicar dichas normas, ni siquiera de manera supletoria.

Luego de observadas todas estas consideraciones, damos respuesta a su primera interrogante en los siguientes términos.

La Ley No.36 de 17 de octubre de 1980, no puede utilizarse para que el Ministerio de Gobierno y Justicia otorgue licencia para instalar y operar Estaciones de Televisión por Cable. Sustentamos nuestra respuesta por lo siguiente:

La Ley No.31 de 8 de febrero de 1996, "por la cual se dictan normas para la regulación de las Telecomunicaciones en la República de Panamá", entró en vigencia a partir del primero (1) de marzo de 1996, razón por la cual, a partir de esa fecha todo lo concerniente a la regulación de la **TELEVISIÓN POR CABLE**, se regulará al amparo de dicha Ley, y será el **ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**, quien está facultado por imperio de la ley, para regular todo lo concerniente a las telecomunicaciones; esto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la precitada Ley. Veamos:

"Artículo 1. Esta Ley regula las telecomunicaciones, con el objeto de acelerar la modernización y el desarrollo del sector, promover la inversión privada en el mercado, extender su acceso, mejorar la calidad de los servicios provistos, promover tarifas bajas al usuario y la competencia leal, en la provisión de los servicios de telecomunicaciones sujetos a esta ley.

Las telecomunicaciones incluyen toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por medio de líneas físicas, emisiones radioeléctricas, medios ópticos o por cualquier otro sistema o medio de transmisión existente o que exista en el futuro.

Se excluye del ámbito de aplicación de la presente ley, los servicios de telegrafía nacional, de radiodifusión y distribución de señales de televisión no interactiva y de los radioaficionados y bandas ciudadanas".

(El subrayado y las negritas son nuestras).

Como podemos observar, la **TELEVISIÓN POR CABLE**, es un sistema de telecomunicación que permite la transmisión de imágenes no permanentes, de señales conjuntas de video y audio.

En párrafos precedentes, señalamos que en materia de Televisión por Cable, en Panamá siempre se había aplicado de manera supletoria el Decreto No.155 de 28 de mayo de 1962; la Ley No.6 de 9 de noviembre de 1982.; y la Ley No. 36 de 17 de octubre de 1980,

toda vez que no existía normativa alguna que rigiera dicha materia. No obstante al entrar a la vida jurídica la Ley No.31 de 8 de febrero de 1996, deberá ser esta Ley, la que se aplique en adelante, a todo lo concerniente a los Sistemas de Telecomunicaciones existente en el país, salvo las restricciones que la misma ley establece.

Por todo lo anteriormente explicado, este Despacho considera que el Ministerio de Gobierno y Justicia no puede otorgar licencias para instalar y operar una Estación de Televisión por Cable.

### SEGUNDA INTERROGANTE:

“¿ Existe alguna restricción de conformidad a la Ley No.36 de 17 de octubre de 1980, para que empresas extranjeras puedan tener participación accionaria dentro de alguna Estación de televisión por Cable ?”.

Esta Procuraduría considera que no existe restricción alguna de conformidad a la Ley 36 de 17 de octubre de 1980, para que empresas extranjeras puedan tener participación dentro de alguna estación de Televisión por Cable, toda vez que la precitada ley es inaplicable al caso subjuídice. Ahora bien, no obstante, dicho cuestionamiento lo deberemos observar a la luz de la Ley 31 de 8 de febrero de 1996; “por la cual se dictan normas para la regulación de las Telecomunicaciones en la República de Panamá. Veamos:

En el Título II, de la Ley 31 de 1996, sobre Concesiones para la Prestación de Servicios de Telecomunicaciones, y en su Capítulo I, Principios Generales, de la Ley en comento, se encuentra el artículo 21 del siguiente tenor literal:

“Artículo 21. Para efecto de lo establecido en el artículo 280 de la Constitución Política, se autoriza la participación mayoritaria privada extranjera en el capital de las empresas que exploten servicios de telecomunicaciones, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley.

En ningún caso un gobierno extranjero o una empresa o consorcio en el que tenga dominio, control o participación mayoritaria un gobierno extranjero, podrá explotar por sí o por interpuesta persona, los servicios de telecomunicaciones; o ser accionista o socio mayoritario, directa o indirectamente, de empresas que exploten servicios de telecomunicaciones de acuerdo con la presente Ley.”

La norma transcrita nos presenta tres (3) supuestos a saber:

a) Para efecto de lo establecido en el artículo 280 de la Constitución Política, se autoriza la participación mayoritaria privada extranjera en el capital de las empresas que

exploten servicios de telecomunicaciones, de conformidad con las disposiciones de la presente ley.

b) En ningún caso un gobierno extranjero o una empresa o consorcio en el que tenga dominio, control o participación mayoritaria un gobierno extranjero, podrá explotar por sí o por interpuesta persona, los servicios de telecomunicaciones, o

c) Ser accionista o socio mayoritario, directa o indirectamente, de empresas que exploten servicios de telecomunicaciones de acuerdo con la presente ley.

Para poder interpretar en debida forma el artículo 21 de la Ley 31 de 1996, debemos en primera instancia recurrir a lo señalado en el artículo 280 de la Constitución Política, que textualmente señala:

“Artículo 280. La mayor parte del capital de las empresas privadas de utilidad pública que funcionen en el país, deberá ser panameña, salvo las excepciones que establezca la ley, que también deberá definir las.”

Pues bien, una típica excepción a lo establecido en el artículo 280 del Texto Constitucional lo constituye lo señalado en la primera parte del artículo 21, ya que este permite “la participación mayoritaria privada extranjera en el capital de las empresas que exploten servicios de telecomunicaciones”.

Esta Procuraduría, es del criterio que las restricciones del artículo 21 si son aplicables a toda concesión que se otorgue para la instalación y operación de una estación de Televisión por Cable en el caso de empresas extranjeras que quieran tener participación accionaria dentro de alguna estación de Televisión por Cable.

### TERCERA INTERROGANTE:

“¿ Existe alguna restricción de acuerdo con el contenido de la Ley No.36 de 17 de octubre de 1980, para que los Directores y Dignatarios de una Estación de Televisión por Cable puedan ser extranjeros ? “.

Sobre este tópico, debemos señalar que la Ley No.36 de 17 de 1980 no contempla restricción alguna para que los Directores y Dignatarios de una Estación de Televisión por Cable puedan ser extranjeros; no obstante, las empresas de Televisión por Cable, que se han constituido y operado en la República de Panamá, han utilizado siempre como fundamento de derecho, a parte de la precitada Ley No.36, el Decreto Ejecutivo No.155 de 28 de mayo de 1962, y este sí establece en su artículo 6, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.13 de 9 de febrero de 1987, la restricción a la que usted alude. Veamos:

“Artículo 1o.: .....

Cuando se trate de personas jurídicas, los miembros de las juntas directivas, los dignatarios y los gerentes o apoderados generales deberán ser de nacionalidad panameña, y reunir las condiciones señaladas para las personas naturales. El capital deberá estar representado por acciones nominativas, cuya mayoría sea propiedad de ciudadanos panameños.... “  
(El subrayado es nuestro).

No obstante lo anterior, consideramos que en materia de **TELEVISIÓN POR CABLE**, se deberán aplicar las disposiciones contenidas en la Ley No.31 de 8 de octubre de 1996, en virtud de lo establecido en el artículo 1 de ese cuerpo legal. Por consiguiente, en lo que respecta a su última interrogante somos de la opinión que no existe restricción alguna para que los Directores y Dignatarios de una Estación de Televisión por Cable puedan ser extranjeros.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración y aprecio.

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/14/au