

Panama, 29 de noviembre de 1996.

Señor
José Guanti G.
Director Presidente del Ente
Regulador de los Servicios Públicos.
E. S. D.

Señor Director Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales, y en especial como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos; acusamos recibo de su oficio, seriado DPER - 122, calendado en esta ciudad, el 11 de octubre último.

En el exhorto mencionado, su Despacho elevó Consulta a esta Procuraduría, en el tenor siguiente:

“¿Pueden las empresas concesionarias para la prestación de servicios de telecomunicaciones Tipo “A” en régimen de exclusividad temporal o bajo un número limitado de concesionarios, prestar sus servicios en estas condiciones dentro de las Zonas Procesadoras para la Exportación; siempre y cuando su contrato de concesión no se lo prohíba?

¿Es necesario que las empresas que instalen para su operación, cualquier

sistema para la prestación de servicios de telecomunicaciones, dentro de las Zonas Procesadoras para la Exportación, obtengan para su explotación una concesión expedida por autoridad competente?

¿Pueden las empresas concesionarias para la prestación de servicios de telecomunicaciones Tipo "B" prestar sus servicios dentro de Zonas Procesadoras para la Exportación,;(sic) siempre y cuando su contrato de concesión no se los prohíba?"(sic)

En la absolución de la presente Consulta, resulta necesario realizar algunas consideraciones generales del Régimen de Zonas Procesadoras para la Exportación; así como también del Régimen que regula las Telecomunicaciones .

I. Desarrollo Normativo Del Régimen De Zonas Procesadoras Para La Exportación.

En primera instancia, debemos analizar las disposiciones de la Ley 25 de 30 de noviembre de 1992, "Por la cual se establece un régimen especial, integral y simplificado para la creación y funcionamiento de Zonas Procesadoras para la exportación". La Ley en referencia, determina en su artículo primero los objetivos y alcances de ésta, al señalar:

"Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto crear un régimen especial, integral y simplificado para el establecimiento y operación de Zonas Procesadoras para la Exportación que contribuyan al desarrollo del país y a la generación de empleos y divisas, incorporándose a la economía global y a

través de las exportaciones de bienes y servicios, promoviendo la inversión y, a la vez, propiciando el desarrollo científico, tecnológico, económico, cultural, educativo y social en el país."

Es apreciable en la disposición supracitada, que el objetivo primordial de esta Ley, es el desarrollar una metodología apropiada, que contribuya al desarrollo de áreas segregadas, dedicadas a procesar bienes y servicios con la intención de exportar el producto de las mismas.

Por lo tanto debemos señalar, que para la consecución del desarrollo óptimo de estas Zonas, se han establecido exenciones totales de impuestos, tasas, gravámenes, entre otros, con tal de desarrollar en forma plena dicha actividad, en consecuencia entiéndase que éstas constituyen un régimen excepcionante y excluyente, el cual es regulado según las necesidades de competitividad y eficiencia, impuestas por el comercio internacional. Por ende, resulta necesario, que el Estado flexibilice sus facultades imperantes, en aras de atraer inversiones tanto nacionales como extranjeras.

De cara a lo antes señalado, la excerta en estudio corrobora en su artículo 10, los objetivos y metodología a utilizar para que dichas áreas se constituyan en fuente de generación económica:

"Artículo 10. Las Zonas Procesadoras para la Exportación se definen como zonas francas y de libre empresa, específicamente delimitadas dentro de las cuales se desarrollan todas las infraestructuras, instalaciones, edificios, sistemas y servicios de soporte, así como la organización operativa y la gestión administrativa que sea necesaria, bajo criterios de máxima eficiencia, para que se establezcan dentro de las mismas,

empresas de todas partes del mundo cuyas actividades sean la producción de bienes y servicios para la exportación.

El objetivo inmediato de las zonas procesadoras para la exportación, es prever condiciones óptimas de eficiencia operativa y de ventajas comparativas para garantizar a las empresas exportadoras niveles elevados de competitividad en los mercados internacionales.

Luego entonces, las Zonas Procesadoras para la Exportación, concebidas bajo los principios de eficiencia, optimización del recurso y competitividad en el mercado internacional; deberán circunscribirse dentro de una serie de ventajas comparativas, con tal de garantizar a través de los servicios de soportes, organización operativa y gestión administrativa; niveles de funcionamiento similares o superiores a los establecidos por otras Zonas, dedicadas a la exportación de bienes y servicios.

II. Normatividad del Régimen de Telecomunicaciones.

El desarrollo tecnológico ha impuesto un avance acelerado en distintas materias, no escapándose de éste, las Telecomunicaciones, en vista de estos avances, resulta apremiante regular este servicio, con tal de adecuarlo a las necesidades impuestas por el mercado.

Dicha regulación, la encontramos en la Ley 31 del 8 de febrero de 1996, la cual en su Título Primero, Capítulo I, sobre "Normas y Principios", señala:

"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 previstos, 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 los signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por medio de líneas físicas, emisiones radioléticas, 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 de señales de televisión no interactiva y los de radioaficionados y bandas ciudadanas.”(Resaltado)

Tal cual se desprende de la disposición antes señalada, las telecomunicaciones se abocan a la modernización de sus sistemas, afrontando los retos impuestos por el avance tecnológico y el desarrollo de la apertura de los mercados, tendientes a garantizar el máximo rendimiento y beneficio de este sector, manteniendo las tarifas al usuario, cónsonas con las necesidades del servicio.

Conceptualizados las figuras promotoras de la presente Consulta, nos abocaremos a la absolución de ésta, según el orden planteado.

Primera Pregunta:

“¿Pueden las empresas concesionarias para la prestación de servicios de telecomunicaciones Tipo “A” en régimen de exclusividad temporal o bajo un número limitado de concesionarios, prestar sus servicios en estas condiciones dentro de las Zonas Procesadoras para la Exportación; siempre y cuando su contrato de concesión no se lo prohíba?”

Al exordiar la presente, debemos analizar el contrato de concesión Número 30-a entre el Estado Y BSC de Panamá, del 30 de enero de 1996, el cual en su cláusula 3 expresa:

“El área geográfica de la CONCESIÓN comprende todo el territorio de la República de Panamá.”

Si bien es cierto que en materia de telefonía móvil celular, el concesionario de la banda A, no posee mayores restricciones que las determinadas por el Contrato de Concesión y la Ley, no deja de ser cierto que la Ley No. 25 de 1992, establece en su artículo 13 lo siguiente:

“ El desarrollo de las Zonas Procesadoras para la Exportación, autorizada por la presente Ley incluye las siguientes actividades:

1. ...

4. Instalar y operar sistemas de producción y suministro de gas, agua, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones y telemáticos locales e internacionales, de tratamiento de aguas servidas y otros sistemas que se requieran para los fines

operativos de las Zonas Procesadoras, previa coordinación con las entidades públicas respectivas. En el diseño y ejecución de estas obras se usarán las normas y especificaciones de construcción establecidas en los sistemas públicos a fin de facilitar las interconexiones cuando ello sea necesario, salvo el caso en que las instalaciones y sistemas requieran de tecnología avanzada que no estén en uso en los sistemas públicos.

- 5....
- 6. ...

Queda entendido que el desarrollo de estas actividades deberá sujetarse a las disposiciones legales que regulen la materia.”

Tal cual se desprende de la norma transcrita, ésta le permite a las Zonas Procesadoras para la Exportación, desarrollar ciertos servicios, destinados a elevar los niveles operativos de las mismas, mas tratándose específicamente del artículo 13, el cual permite desarrollar el servicio de telecomunicaciones en estas áreas, cabe señalar que con la entrada en vigencia de la Ley 31 de 1996, que regula las telecomunicaciones, adscribanse a ésta, las disposiciones referentes al servicio de telecomunicación.

El axioma señalado, encuentra su asidero, en el artículo 14 del Código Civil, el que expresa que las leyes de carácter específico, tienen preeminencia sobre las de carácter general; al igual que las disposiciones posteriores, deben anteponerse sobre las anteriores.

Por otro lado, el artículo 70 de la Ley 31 de 1996, señala:

“Artículo 70. Las empresas reguladas por la Ley 25 de 1992, también quedan sujetas a las disposiciones de la presente Ley en lo que se refiere a la instalación, operación y prestación de servicios de telecomunicaciones.”
(Resaltado).

Tal cual se desprende del artículo transcrito, la disposición señalada, permite la coexistencia de ambas regulaciones en lo pertinente a telecomunicaciones. Por tanto, consideramos que dicho servicio, y en especial lo concerniente a la concesión tipo “A”; debe respetársele su período de exclusividad temporal.

Ante todo lo expresado, esta Procuraduría considera que el concesionario de la Banda A, de telefonía celular, es el llamado a brindar el servicio en el territorio nacional, incluyendo las Zonas Procesadoras para la exportación.

Segunda Pregunta:

“¿Es necesario que las empresas que instalen para su operación, cualquier sistema para la prestación de servicios de telecomunicaciones dentro de una Zona Procesadora para la Exportación, obtenga para su explotación una concesión expedida por autoridad competente?”

Como se ha mencionado, el régimen de telecomunicaciones se encuentra regulado por la Ley 31 de 1996, mas tratándose de empresas instaladas en las Zonas Procesadoras para la Exportación, es necesario acotar ciertos principios que rigen dentro de las mismas.

El artículo 20 de la Ley 25 de 1992, en su numeral cuarto, dispone:

“Artículo 20. En las zonas Procesadoras para la Exportación podrán establecerse personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, dedicadas a actividades de producción de bienes y servicios las siguientes categorías:

1. ...

4. Empresas de Exportación de Servicios: Empresas dedicadas a prestar servicios a usuarios en el exterior, en otras Zonas Procesadoras o dentro de las mismas Zonas, pero que su efecto directo o indirecto sirve de soporte, complemento o constituye de por sí misma una actividad de exportación.

En la categoría de servicios prestados al exterior se incluyen además todos los servicios internacionales comúnmente conocidos como transacciones “offshore”, tales como mercadeo y comercialización internacional, seguros, reaseguros, banca, finanzas, auditoría, administración, corretaje, consultoría y similares. **Igualmente, se incluye todos los servicios relacionados con telecomunicaciones y computadoras para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos y los de investigación científica y tecnológica fundamental y aplicada. ...”(Resaltado).**

Despréndase de la norma supracitada, que las empresas que se instalen en estas Zonas, pueden dedicarse a la

exportación de servicios, incluyendo los servicios de Telecomunicación, los cuales no necesitaran mayores formalidades, que las exigidas por la Comisión Nacional de Zonas Procesadoras Para la Exportación y la Ley 25 de 1992.

Debido al régimen constitutivo de estas Zonas, podemos señalar que las empresas que se dediquen a brindar servicios de telecomunicación, en calidad de exportación, solo deben cumplir con las normas que le exija la Ley constitutiva de éstas, puesto que éste no se brinda para el uso nacional.

No obstante, si bien es cierto que para el servicio de telecomunicaciones que se exporte, resultan sólo necesarias las formalidades exigidas por la Ley 25 de 1992 y lo dispuesto por la Comisión Nacional de Zonas Procesadoras para la Exportación; no resulta así, en el caso que estas empresas deseen brindar dicho servicio, dentro o entre las Zonas Procesadoras para la Exportación, ubicadas en el territorio nacional, puesto que tendrán que sujetarse, no sólo a lo dispuesto por la Ley 25 de 1992, sino también, a las disposiciones de la Ley 31 de 1996.

Tercera Pregunta:

“ ¿Pueden las empresas concesionarias para la prestación de servicios de telecomunicaciones Tipo “B” prestar sus servicios dentro de Zonas Procesadoras para la Exportación,; (sic) siempre y cuando su contrato de concesión no se lo prohíba?”

Como ya hemos manifestado con antelación, el régimen de telecomunicaciones nacional, otorga una serie de concesiones, las cuales se darán en exclusividad por un período determinado, por consiguiente, terminado dicho

período de exclusividad, se fomentará la apertura del mercado, con tal de establecer la libre competencia, entre las empresas que posean concesión para brindar el servicio de telecomunicaciones.

Por ende, no se han observado mayores obstáculos, para que la empresa concesionaria destinada a brindar los servicios de telecomunicación tipo "B"; no pueda efectuarlos dentro del área mencionada; por tanto, si su contrato de concesión no le prohíbe taxativamente, el brindar el servicio antes descrito, dentro de las Zonas Procesadoras para la Exportación, estimamos que no existe impedimento legal para no desarrollar dicha actividad.

En espera de haber agotado la presente, con la mayor diligencia, me suscribo, no si antes sugerirle, que por medio de las facultades otorgadas por la Ley 31 de 1996, al Ente Regulador de los Servicios Públicos; éste se encuentra en la potestad de regular el servicio de telecomunicaciones, dentro de estas áreas destinadas al comercio intencional, y que la Ley ha denominado "Zonas Procesadoras Para La Exportación"; mas estas disposiciones deben tener presente los principios y fundamentos que la Ley 25 de 1992, le confirió a las Zonas en comento.

Por consiguiente, resulta esencial que dentro de las normas tendientes a regular la prestación del servicio de telecomunicación, en las Zonas Procesadoras, el Ente Regulador deberá respetar el régimen fiscal con que fueron dotadas, al igual que el principio de Zonas para la Exportación, o sea que dentro de ella, la actividad comercial es netamente exportadora, por ende, al Ente Regulador de los Servicios Públicos, sólo le cabe el fiscalizar que dicha actividad responda a finalidades tendientes a la exportación del servicio generado por estas Zonas.

Otro aspecto que debe tener presente el cuerpo normativo en mención, es el hecho que dichas Zonas, fueron concebidas dentro de la optimización de los recursos, tendientes a

hacerlas competitivas en relación a Zonas homólogas a éstas, por tanto, de regularizarse el servicio de telecomunicación dentro de las Zonas Procesadoras, se deberá tener en cuenta que éstas deben ser económicamente rentables para las empresas establecidas en ellas, al igual que tecnológicamente avanzadas.

Con la seguridad de mi consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/18.