

## Información sobre Venezuela

### DERECHO A LA COMUNICACIÓN BAJO LA LUPA

Según el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la libertad de pensamiento y expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole", a través de cualquier medio, no sujeto a censura previa sino a responsabilidad posterior. Este derecho no puede ser objeto de restricciones que tiendan a "impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones". En este mismo sentido, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOTEL) en su Artículo 1° "garantiza el derecho humano de las personas a la comunicación", cuando este derecho que se protege utiliza para su proyección cualquier medio de telecomunicación regulado por la LOTEL. Dicho en otras palabras: es a fin de garantizar el derecho humano a la comunicación, que la LOTEL permite a los particulares la realización de actividades económicas de telecomunicaciones.

Proteger las comunicaciones humanas significa defender la esencia del hombre, la misma que le permite transmitir conocimientos, informarse, crecer y civilizarse. En caso de duda sobre la conveniencia o no de permitir la difusión de un mensaje, siempre será preferible asegurar la realización de los derechos a la comunicación y a la información en vez de restringirlos, en el entendido de que tal difusión genera responsabilidades tanto para quien la realiza como para quien la controla. Ante los recientes acontecimientos ocurridos en Venezuela entre el 11 y 14 de abril, con ocasión de los cuales la libertad de expresión ha estado en primera plana, como especialistas en derecho de las telecomunicaciones no podemos dejar de exponer por

este medio algunos criterios de orden jurídico en relación con el alcance y el sentido de este trascendental derecho en Venezuela.

### SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

#### • *Derecho humano a la comunicación Vs. cadenas de radio y televisión*

Durante la semana de los acontecimientos políticos del mes de abril de 2002, en Venezuela se pudo constatar cómo las estaciones de radio y televisión fueron obligadas a suspender su programación para transmitir en cadena nacional mensajes del Gobierno. Una información de prensa reporta que entre el 8 y el 14 de abril se produjeron 38 cadenas nacionales, con una duración total de 11 horas y media (véase reporte de Carlos Subero en el diario El Universal, 12 de mayo de 2002). Según fuera reseñado por Irma Álvarez (El Universal, 10 de abril de 2002), la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó su preocupación al respecto, reiterando lo que ya venía advirtiendo desde febrero de 2002, con ocasión de la visita a Venezuela del Sr. Santiago Cantón, secretario ejecutivo de la Comisión: que el uso abusivo de las cadenas nacionales viola el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y contradice lo establecido en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH. Es que lo sucedido entre el 8 y el 14 de abril no fue sino la exacerbación de una práctica que el Gobierno ya había hecho usual. Ante esta conducta por parte del Ejecutivo Nacional, los días 10 y 11 de abril algunas televisoras privadas optaron (en cuatro oportunidades) por transmitir en forma simultánea la imagen recibida para ser difundida en cadena nacional junto con la de su propia programación (manteniendo el sonido de la cadena). De este modo, a través de una pantalla dividida en dos recuadros, los televidentes podían seguir viendo lo que sucedía en la calle, al lado de lo transmitido en cadena. Estos hechos suscitan dos interrogantes de orden jurídico: ¿Autoriza el derecho venezolano al Estado a ordenar transmisiones en cadena nacional con la frecuencia y

### CONTENIDO DE ESTA EDICIÓN

- 1 Información sobre Venezuela  
Para información adicional sobre los tópicos tratados en este número, favor contactarnos en [info@abogaconsult.com](mailto:info@abogaconsult.com)  
[www.abogaconsult.com](http://www.abogaconsult.com)

contenidos observados entre el 8 y el 14 de abril? ¿pueden las televisoras privadas negarse a acatar una orden de transmisión en cadena nacional cuando consideren que la misma es contraria a derecho? Para dar respuesta a estas preguntas, es necesario examinar la normativa vigente en materia de libertad de expresión.

Desde el punto de vista del derecho internacional, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales de frecuencias radioeléctricas, de equipos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. El alcance de esta norma ha sido desarrollado por la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH: las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan la libertad de expresión.

Por otra parte, en el ámbito interno, el artículo 192 de la LOTEL autoriza las cadenas nacionales en los siguientes términos: "el Presidente de la República podrá, directamente o a través de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, ordenar a los operadores que presten servicios de televisión por suscripción, a través del canal de información a sus clientes y a las empresas de radiodifusión sonora y televisión abierta la transmisión gratuita de mensajes y alocuciones oficiales, de la Presidencia o Vicepresidencia de la República o de los Ministros. Mediante reglamento se determinarán las modalidades, limitaciones y demás características de tales emisiones y transmisiones. No estará sujeta a la obligación establecida en este artículo la publicidad de los entes públicos". Y el artículo 69 del Reglamento de Radiocomunicaciones (cuya vigencia transitoria deriva del artículo 208 numeral 1 de la LOTEL), desarrolla esas modalidades de las transmisiones en cadena: "las estaciones de radiodifusión están obligadas a transmitir gratuitamente cada vez que el Gobierno lo estime conveniente boletines de informaciones oficiales que no excedan de un mil doscientas palabras en el lapso de veinticuatro horas y a poner sus micrófonos, también gratuitamente, a la disposición del Gobierno cuando el Presidente de la República o los Ministros del Despacho se dirigieren a la Nación en asuntos de interés público".

Del contenido de las normas anteriormente referidas, pueden extraerse los siguientes principios jurídicos: (i) la suspensión de la programación regular de los operadores de radiodifusión y televisión abierta, ordenada por el Ejecutivo Nacional para la transmisión de mensajes oficiales, puede ser considerada como un medio indirecto de restricción del derecho de expresión, en tanto comporta un obstáculo al libre flujo informativo; (ii) para que el uso de las transmisiones en cadena sea legítimo, deben existir circunstancias de absoluta

necesidad que de manera extraordinaria lo justifiquen; (iii) las disposiciones de la legislación interna de Venezuela que autorizan el uso de las cadenas, deben interpretarse de manera restrictiva de las potestades interventoras del Estado, siempre favoreciendo la libertad de expresión; (iv) de conformidad con la LOTEL y sus Reglamentos, debe entenderse que las transmisiones en cadena sólo puede ordenarlas el Estado cuando se trate de alocuciones oficiales del Presidente de la República, del Vicepresidente o de los Ministros, y siempre y cuando ello se justifique por razones de imperiosa necesidad e interés público y la alocución no exceda de 1.200 palabras (4 cuartillas) en el lapso de 24 horas; (v) en cuanto al contenido de las transmisiones en cadena nacional, la LOTEL excluye expresamente "la publicidad de los entes públicos", lo cual engloba todo tipo de proselitismo político o propaganda a favor del Gobierno.

En estas circunstancias, la conducta de las televisoras privadas en el sentido de "partir la pantalla", no sólo estuvo ajustada a derecho, sino que fue moderada, ya que en nuestra opinión la actuación del Estado habría podido ser jurídicamente cuestionada. Ciertamente no pretendemos constituirnos en jueces ni en intérpretes auténticos de la normativa sobre la materia; tampoco puede pretender hacerlo la opinión pública. La conducta asumida por las televisoras podría ser susceptible de comprometer las responsabilidades del caso, a juicio de los órganos jurisdiccionales competentes para dilucidar este asunto. En este sentido, habrá que esperar el resultado definitivo de las eventuales averiguaciones administrativas y judiciales, o bien el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, ya sea a partir de alguna acción de amparo constitucional o del recurso de interpretación que de conformidad con el artículo 206 de la LOTEL algún interesado decida intentar.

• ***¿Autoriza el derecho venezolano al Estado a forzar la interrupción de las transmisiones de una televisora privada?***

El 11 de abril de 2002, pudo observarse cómo alrededor de las 4:35 PM, mientras el Presidente de la República se dirigía al país en cadena nacional y algunas televisoras privadas transmitían dicha señal junto con otra que mostraba simultáneamente imágenes de violentos enfrentamientos en la calle, la señal de dichos canales desapareció súbitamente del aire. Como fuera informado por las propias televisoras poco antes de interrumpirse las transmisiones, a través de un letrero deslizado en la parte inferior de las pantallas, y según lo anunciara el propio mandatario nacional en su alocución (véanse reseñas en las ediciones del diario El Universal del 12 y 13 de abril de 2002), la salida del aire obedeció a una orden oficial. ¿Ampara el derecho venezolano la adopción de una tal medida por parte del Estado, en la forma en que fue ordenada y ejecu-

tada? En nuestra opinión, no. Ello por las siguientes razones. En primer lugar, es fundamental destacar que el objeto y la finalidad primordial de la regulación de las telecomunicaciones es garantizar el derecho humano a las comunicaciones (Art. 1, LOTEL). Esto significa que es a la luz de la supremacía de este derecho humano, que debe interpretarse toda la regulación de las telecomunicaciones, incluyendo el régimen de uso y explotación del espectro radioeléctrico. Por otra parte, también reviste un carácter fundamental el principio de legalidad, al cual debe someterse toda actuación de la Administración (Art. 141, Constitución). Bajo esta perspectiva, la lógica y coherencia de la LOTEL contrasta con la interpretación que de ella han pretendido hacer algunos personeros del Gobierno. A propósito del espectro radioeléctrico, el hecho de que éste sea un bien del dominio público (Art. 7, LOTEL) no autoriza al Estado a disponer de él con entera discrecionalidad. Existe un régimen jurídico que limita y condiciona el ejercicio de las potestades públicas, y ello en función del derecho humano a la comunicación.

El espectro radioeléctrico es un bien del dominio público de la República cuyo uso privativo por parte de los particulares es legalmente posible a través del otorgamiento de una concesión sujeta a un régimen jurídico determinado. Se trata de un régimen que confiere derechos e impone obligaciones al concesionario, de modo que si éste transgrede dicho ordenamiento, su conducta podría acarrear la aplicación de sanciones legalmente establecidas. A este respecto, la Constitución también consagra garantías y derechos importantes: nadie puede ser sancionado por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes *preexistentes*; y toda persona tiene derecho a que se respete el debido proceso en toda actuación administrativa seguida en su contra (artículo 49, Constitución). En este orden, de conformidad con el artículo 159 de la LOTEL, las sanciones que pueden imponerse por las infracciones y delitos tipificados en dicho instrumento deben necesariamente corresponder a la tipología establecida (amonestación pública, multa, revocatoria de la habilitación o concesión, cesación de actividades clandestinas y prisión). Y en ejercicio de su potestad sancionadora, el Estado está obligado a seguir el procedimiento administrativo especial pautado en los artículos 176 y siguientes de la LOTEL, a no ser que se trate de la aplicación de una sanción penal.

Atendiendo a toda esta normativa, no hace falta hilar muy fino para concluir que la actuación del Estado el pasado 11 de abril, al interrumpir como lo hizo la transmisión de algunas televisoras privadas, fue totalmente contraria a derecho. Sin entrar a considerar si estas televisoras cometieron o no una infracción al régimen del dominio público radioeléctrico, es evidente que el Estado ejecutó una medida que no corresponde a ninguno de los tipos de sanción autorizados por la

LOTEL, y ello además con total prescindencia del procedimiento previsto al efecto. El Estado ejecutó un acto material en ausencia de una decisión que le sirviera de fundamento, lo cual se conoce en derecho como una “vía de hecho” (Art. 78, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Incluso si pretendiera afirmarse que la actuación del Estado corresponde a una de las medidas cautelares provisionales a que se refiere el artículo 183 de la LOTEL, habría que replicar aduciendo que la interrupción de una señal de televisión no corresponde a ninguna de las medidas taxativamente autorizadas en la referida norma; y que en todo caso, la ejecución de las medidas provisionales necesitan ampararse siempre en un acto de apertura del procedimiento sancionador (es decir, en una decisión jurídica). Tampoco puede servir de fundamento a la actuación del Estado el artículo 209 de la LOTEL, ya que el mismo no exime de respetar la Constitución, es decir el debido proceso. Ni siquiera bajo una situación de estado de excepción (de haber sido éste decretado), podía el Estado actuar como lo hizo, ya que ni el derecho al debido proceso ni el derecho a la información pueden ser objeto de restricción o suspensión (Arts. 337, Constitución y 7, Ley Orgánica sobre Estados de Excepción). Por último, cabe observar que al actuar de tal manera contraria a la Constitución y a las leyes, el Estado ha comprometido no sólo su responsabilidad patrimonial por los eventuales daños que hubiere podido ocasionar (Art. 139, Constitución), sino también los funcionarios la suya a título personal, en los ámbitos civil, administrativo y penal (Art. 140, Constitución).

- ***Anteproyecto de Ley sobre la Responsabilidad Social en la Prestación de los Servicios de Divulgación Audiovisual y Sonora***

CONATEL inició el pasado mes de abril, el procedimiento de consulta pública nacional para recibir observaciones y comentarios a través de audiencias públicas, foros electrónicos y mesas de trabajo, sobre la denominada “Ley de Contenidos”, cuyo objeto es establecer la normativa sobre la difusión de contenidos a través de servicios “de divulgación audiovisual y sonora”, para lo cual declara tal actividad como de interés público. Es de todos sabido que la regulación de los contenidos está íntimamente vinculada a la libertad de expresión. En este sentido, el anteproyecto, más que garantizar su ejercicio, señala como objetivo general el de “procurar el respeto a la libertad de expresión e información, sin censura”. Ahora bien, de manera preliminar varias son las consideraciones de forma y de fondo que el texto suscita. La libertad de expresión bien entendida tiene necesariamente que incorporar el derecho a la comunicación por cualquier medio. Lo esencial es, en efecto, el fin último, no los medios utilizados. Por lo tanto, el control de los servicios de divulgación audiovisual y sonora no puede comportar el

sacrificio, por mínimo que sea, de ese fin último que es el ejercicio pleno del derecho humano a la comunicación. En este orden, es de observar que el anteproyecto abunda en “conceptos jurídicos indeterminados” al establecer los derechos y deberes de los sujetos que caen bajo su ámbito de aplicación. En especial, esta técnica normativa se usa para definir las conductas prohibidas y tipificadas como ilícitas, las cuales dan lugar a las distintas sanciones que se prevén. Al respecto, debe señalarse que los conceptos jurídicos indeterminados contienen habilitaciones discrecionales, en tanto su calificación depende de una apreciación subjetiva de la autoridad encargada de su aplicación. ¿Cómo se determina, en efecto, si un contenido promueve o incita la discriminación por orientación política o ideológica, si incita la alteración del orden público, si es contrario a la seguridad de la nación, si incita al incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, o bien si entorpece la acción policial o judicial? Esto evidentemente comporta un grave peligro en la aplicabilidad de la ley. Por otro lado, tratándose de la libertad de expresión, si bien la ley puede limitarla, ha de hacerlo de manera que ello no implique censura previa, sino el establecimiento de deberes y responsabilidades implícitos en el uso de la libertad de expresión. Esto último es muy importante, puesto que de conformidad con los instrumentos internacionales que rigen la materia, el condicionamiento previo a exigencias de veracidad, oportunidad o imparcialidad, o bien el privilegiar o reprobar ciertos contenidos informativos, políticos, económicos o de otro orden, resulta incompatible con el derecho a la libertad de expresión. La existencia del derecho a la comunicación no impide la regulación estatal, pero exige que ésta se abstenga de imponer prohibiciones absolutas que impliquen un régimen de censura previa, y se limite a instrumentar responsabilidades ulteriores para asegurar el respeto a los derechos al honor y reputación de terceros, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y la moral públicas. En tal sentido, si bien el anteproyecto persigue en un gran número de disposiciones objetivos loables relacionados con la protección de la infancia y la juventud, por otro lado el anteproyecto pretende instrumentar prohibiciones relacionadas con cierto tipo de contenidos, las cuales pudieran en una interpretación constitucionalizante ser objeto de cuestionamientos graves. Por último, cabe señalar que la viabilidad de la futura ley va a depender fundamentalmente de la autoridad administrativa llamada a aplicarla. Además, el mecanismo de selección, designación y estabilidad no garantiza la idoneidad de quienes van a desempeñar una tarea tan delicada, quedando expuestos a la “captura” por parte del Gobierno y comprometida su independencia.

## NOTICIAS ECONÓMICAS

### • *Bases de Datos y Pequeños Contribuyentes*

Con la supresión del monto mínimo para tributar IVA, las bases de datos contentivas de información acerca de los clientes de las empresas prestadoras de **servicios eléctricos, telefónicos, agua y gas**, se perfilan como insumos muy valiosos para la Administración Tributaria en el marco de su difícil labor de disminuir la evasión fiscal y aumentar la recaudación. El artículo 12 del proyecto de reforma de la Ley del IVA propone el fundamento legal que facultaría al SENIAT para designar a dichas empresas como “agentes de percepción” del impuesto que deberá pagar, en principio, todo sujeto que no demuestre ante ellas su condición de contribuyente del IVA o del hoy llamado *monotributo*. Así, la Administración Tributaria podría activar en las empresas prestadoras de servicios domiciliarios la responsabilidad de cobrar a sus clientes no residenciales un impuesto que sería igual al 50% del IVA que normalmente se genere por la prestación del servicio. En tal sentido, en términos prácticos, el cliente del servicio se vería obligado a pagar un IVA de 21,75%, es decir, un IVA de 14,5% (alícuota vigente) más 7,25% (50% de la alícuota vigente) del precio del servicio, salvo que demuestre a la empresa su condición de contribuyente ordinario del IVA o su inscripción en el régimen simplificado de tributación para pequeños contribuyentes (*monotributo*). Por su parte, el anteproyecto de Ley del Régimen Simplificado de Tributación para Pequeños Contribuyentes (*monotributo*) prevé el régimen optativo de tributación al cual podrán adherirse, en principio, las personas que devenguen ingresos brutos anuales de 9.000 unidades tributarias o menos. Las personas que se sumen a este nuevo régimen quedarían exceptuadas del pago del IVA, ISLR e Impuesto a los Activos Empresariales. Así, los agentes económicos que hoy se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la actualmente vigente Ley del IVA, una vez aprobada la reforma, deberán considerar las opciones de formalizar su condición de contribuyentes del IVA o de convertirse en *monocontribuyentes*. De no optar por alguna de ellas, muy probablemente, en un futuro cercano, sus facturas eléctricas, telefónicas, gas y agua se vean incrementadas en un 7,25%. En fin, una vez aprobada la reforma tributaria tal cual se encuentra planteada, si las empresas prestadoras de servicios eléctricos, telefónicos, agua y gas son designadas por la Administración Tributaria como responsables en calidad de agentes de percepción, los pequeños contribuyentes se tornarían más visibles y aquellas empresas serán responsables como agentes de percepción en los términos del Código Orgánico Tributario. Todo pareciera indicar que los pequeños contribuyentes constituyen uno de los principales objetos de la reforma tributaria en puertas y que las bases de datos de las empresas de servicios domiciliarios constituyen un factor clave en el asunto.

## Venezuelan Insight

### COMMUNICATION RIGHT UNDER THE LENSE

According to Article 13 of the American Convention on Human Rights, freedom of thought and expression "includes freedom to seek, receive, and impart information and ideas of all kinds", through any mediums, and shall not be subject to prior censorship but shall be subject to subsequent imposition of liability. This right may not be restricted by any means tending "to impede the communication and circulation of ideas and opinions". In the same line of thought, but in a very specific way, article 1 of the Organic Telecommunications Act (OTA) "guarantees the human right of all persons to communication" when such right is being exercised through any telecommunications medium regulated by the OTA. In other words: It is with the goal to guarantee the human right to communication that the OTA allows private parties to carry out telecommunication activities.

Protecting human communications means defending the very essence of mankind, that same essence that enables people to transmit knowledge, acquire information, grow and establish civilization. In case doubt stands as to the convenience of allowing the diffusion of a specific message, it shall always be preferable to assure the realization of the rights to communication and information rather than restrict them, understanding that such diffusion generates liabilities for those making it possible as well as for those controlling it. In the light of the recent events occurred in Venezuela between April 11 and 14, which gave rise to a profuse debate surrounding freedom of expression, as experts in telecommunications law, we feel obliged to express some legal criterion regarding the scope of such an important right.

### INSIDE THIS ISSUE

1 Venezuelan Insight

For any follow up on these newsletter topics, please feel free to contact us at [info@abogaconsult.com](mailto:info@abogaconsult.com)  
[www.abogaconsult.com](http://www.abogaconsult.com)

### TELECOMMUNICATION SECTOR

• *Human right to communication vs. imposed simulcasting of governmental messages by radio and television*

During the week of the political events of April 11, 2002, it was evidenced in Venezuela how all Venezuelan radio and TV stations were forced to suspend their regular broadcasting and simulcast messages from the Government. A press report says that between April 8 and 14, 38 imposed official messages were simulcasted nationwide, with a total duration of 11 ½ hours (see report of Carlos Subero in the newspaper El Universal, April 12, 2002). Another press report (Irma Álvarez in the newspaper El Universal, April 10, 2002) informed that the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter-American Commission of Human Rights (IACHR), expressed its preoccupation reiterating what had already been warned by Mr. Santiago Cantón, Executive Secretary of such Commission: that the abusive use of imposed official messages violates article 13 of the American Convention on Human Rights and contravenes the Declaration of Principles on Freedom of Expression by the IACHR. It happens that the events occurred between April 8 and 14 were an exacerbation of a practice that the current Administration had made usual. Given this conduct by the Executive Branch, deemed by many people as contrary to freedom of expression, on April 10 and 11, some private TV stations opted for dividing the screen (4 times) and simultaneously broadcast the image of imposed official messages together with the image of their regular programming (the sound of the official messages was broadcasted also). Therefore, through a divided screen, TV viewers were given the chance to see what was happening on the streets on those days simultaneously with the content of imposed official messages. These facts bring up two legal issues: whether Venezuelan law authorizes the State to impose official messages by nationwide simulcasting with the frequency and content observed between April 8 and 14; and whether private TV stations may legally disobey an order to simulcast nationwide imposed

official messages when they deem such order as an illegal one. To answer these questions, legal provisions on freedom of expression need to be examined.

From an international law point of view, article 13 of the American Convention on Human Rights provides that the right of expression may not be restricted by indirect methods or means, such as the abuse of government or private controls over newsprint, radio broadcasting frequencies, or equipment used in the dissemination of information, or by any other means tending to impede the communication and circulation of ideas and opinions. The scope of this provision is developed by the Declaration of Principles on Freedom of Expression by the IACHR: Restrictions to the free circulation of ideas and opinions, as well as the arbitrary imposition of information and the imposition of obstacles to the free flow of information violate the right to freedom of expression.

On the other hand, regarding Venezuelan law, article 192 of the OTA regulates mandatory official messages as follows: "the President of the Republic may, directly or through the National Telecommunications Commission, order the operators rendering services of pay television, through the channel of information to their customers, and the companies of sound broadcasting and open television system, the free transmission of official messages or allocutions of the Presidency or Vice-presidency of the Republic, or of the Secretaries of Department. Through regulations, the forms, limitations and other characteristics of such emissions and transmissions shall be established. Advertising of public entities shall not be part of the obligation prescribed in this article". Additionally, article 69 of the Radio Communications Regulations (temporarily in effect as provided by article 208 (1) of the OTA) provides for the forms, limitations and other characteristics of such official mandatory transmissions: "radio broadcasting stations are obliged to gratuitously transmit, when the Government deems it convenient, official messages not exceeding 1,200 words within 24 hours, and to make their microphones available, also without cost, to the Government when the President of the Republic or the Secretaries of Department address the Nation in matters of public interest".

From the above quoted provisions, the following legal principles may be inferred: (i) interruptions of radio and open TV stations regular programming, ordered by the Executive Branch, for the transmission of official messages, may be deemed as an indirect method to restrict the right of expression, since such interruptions constitute an obstacle to the free flow of information; (ii) for imposed simulcasted messages to be legitimate, extenuating circumstances must exist in order to extraordinarily justify them; (iii) Venezuelan internal provisions authorizing the use of simulcasted official

messages must be restrictively interpreted regarding the intervention power of the State, always favoring freedom of expression; (iv) in the light of the OTA and its Regulations, it shall be understood that simulcasted official messages may be exceptionally ordered by the State only when they are given by the President of the Republic, the Vice-president or the Secretaries of Department, and only when it is justified by reasons of extenuating public interest and the message does not exceed 1,200 words within 24 hours; (v) regarding the content of simulcasted official messages, the OTA expressly excludes "advertising of public entities", such phrase encompassing all kind of political proselytism or propaganda in favor of the Government or its works.

Pursuant to such legal *status-quo*, the private TV stations measure to countervail the abuse by the State in its use of simulcasted official transmissions, was not only legal, but also moderate, since in our opinion such governmental conduct could have been legally questioned. We certainly do not intend to act as judges or original interpreters of the law; TV stations may not intend to do so either. We express our opinion without prejudice to a better one at law, and the conduct of TV stations may imply liabilities should it be so declared by a court with competent jurisdiction over the matter. Accordingly, it will be necessary to wait for the outcome of any administrative or judicial proceedings, or a decision by the Supreme Tribunal of Justice triggered by a constitutional injunction action, or an action for interpretation of the law as provided by article 206 of the OTA which an interested party decides to file.

• ***Does Venezuelan law authorize the State to force interruption of private TV stations transmissions?***

On April 11, 2002, around 4:35 pm, while the President addressed the Nation in a shackled message, and some private TV stations broadcasted the official message together with images showing the violent events occurring on the streets, the signal of such TV stations suddenly disappeared from the air. As informed by TV stations themselves right before their transmissions were interrupted, by means of a written message slipped along the bottom of the screens, and as announced by the President during its allocution (see reports by the newspaper El Universal on April 12 and 13, 2002), the interruption was due to an official order. Does Venezuelan law authorize the adoption of such a measure by the State, in the way that it was ordered and executed? In our opinion, it does not, because of the following reasons. First of all, it must be highlighted that the purpose and primary intent of telecommunications law is to guarantee the human right to communication (article 1 OTA). This means that telecommunication regulations must be interpreted in the light of the supremacy of such human right,

including the usage and exploitation regime of the radio electric spectrum. Additionally, the legality principle is of the utmost importance, which rules all actions by the Government (article 141 of the Constitution). From this point of view, the provisions of the OTA gain meaning and coherence in a way that differs from the interpretation that some governments officials have expressed. Regarding the radio electric spectrum, and despite it is a resource of public domain (article 7 OTA), neither the administrative agency in charge of its management, regulation, organization and control (CONATEL) nor any other State authority, may discretionarily dispose of it. A legal regime in full force and effect limits and conditions the exercise of governmental authority in the light of the human right to communication.

The radio electric spectrum is a resource belonging to the public domain of the Republic, and its use by private parties is legally possible through a license granted under a specific legal regime. This is a regime that confers rights to and imposes obligations on the licensee, so should the licensee breach such set of rules, liabilities legally established may be applicable to it. In this respect, the Constitution establishes important guarantees and rights: nobody shall be penalized due to acts or omissions not being previously and legally typified as crimes, faults or infractions; and every person has a right to due process in all administrative proceeding conducted against it (article 49 of the Constitution). In this line of thought, in accordance with article 159 of the OTA, the sanctions which may be imposed due to infractions and crimes established by such Act, must be those also legally provided (public admonition, penalty, revocation of the license, cessation of clandestine activities and prison). In exercising its punishing powers, the Administration must follow the special administrative procedure provided by article 176 and subsequent articles of the OTA, unless a criminal punishment is at bar.

Regarding all these legal provisions, a strong interpretative effort is not needed to conclude that the Government performance on April 11 - when interrupting the transmissions of private TV stations in the way it was done - violated the Constitution and the law. Without considering whether such TV stations committed or not an infraction against the radio electric public domain regime, it is obvious that the Government imposed and executed a penalty not corresponding to any of the ones expressly typified by the OTA, and also with total absence of due process. The Government executed an act of force without support of a decision, such a conduct being known in law as an arbitrary act, "*vía de hecho*" (article 78 of the Administrative Procedure Organic Act). Even if it is argued that the State conduct pertained to the application of one of the precautionary and temporary

measures provided by article 183 of the OTA, it would have to be counter argued that the interruption of a TV signal does not correspond to any of the strictly and expressly established measures authorized by such provision; and that, in any case, the imposition of a precautionary measure must be preceded by a legal decision opening a sanctioning procedure. Article 209 of the OTA may not serve as the ground for the governmental conduct, since such article does not exempt the government from following the constitutionally established due process. Not even under circumstances of state of exception (if such a state had been declared), the State could proceed as it did, given that neither the right to due process nor the right to information may be subject to restriction or suspension (article 337 of the Constitution and article 7 of the State of Exception Organic Act). Ultimately, it is pertinent to observe that, having proceeded in such a violating and contrary way to the Constitution and the law, not only the State may have compromised its liability for the damages that it may have caused (article 139 of the Constitution), but also government officials may have compromised their civil, administrative and criminal liability (article 140 of the Constitution).

• ***Draft law about Social Responsibility on the Provision of Audiovisual and Radio Broadcasting Services***

In last April, CONATEL initiated the public consultation process for the so-called "Content Law", and expects to receive observations and comments through public audiences, electronic *fora* and working groups from throughout the country. The purpose of this law shall be to regulate the content of audiovisual and radio broadcastings, thus declaring such activities of public interest. Accordingly, this law would be intended to procure respect for freedom of expression and information, without censorship. However, there are several formal and substantial considerations derived from the examination of the draft. Freedom of expression comes along with the right to communication by any media. Therefore, the goal and essence is the communication itself, not the media used. Hence, the control of audiovisual and radio broadcastings may not purport the sacrifice, not mattering how little, of such essence which is the absolute exercise of the human right to communication. However, it is important to note that the draft generously provides for "undefined legal concepts" when establishing the rights and obligations of the subjects which the law would regulate. Specifically, such normative technique is used to define prohibited conducts qualified as contraventions and triggering several sanctions. In this respect, it must be noted that such undefined legal concepts imply discretionary powers when their categorization

depends on the subjective appreciation of the administrative authority. How is it to be ascertained whether some content promotes or incites political or ideological discrimination or alteration of public order; whether some content jeopardizes national security, incites breach of the law, or hinders police or judicial action? A great danger exists in the application of this law as proposed. Even though freedom of expression may be legally limited, it must be done in a way that does not imply prior censorship and establishes obligations attached to the exercise of freedom of expression. This is very important given that international law provides that prior conditionings based on requirements of veracity, timing or impartiality, or rewards or disapprovals of certain contents of informative, political, economic or other nature, are incompatible with the right to freedom of expression. The existence of the right to communication does not exclude State regulation, but requires that such regulation does not impose prohibitions purporting prior censorship, and that such regulation be limited to establishing future liabilities assuring respect to the rights of honor and reputation of third parties, the protection of national security, public order, health and public morality. In this sense, whilst the draft addresses many laudable purposes related to the protection of children and young people, on the other hand, it also proposes the implementation of prohibitions related to content of certain nature, raising such prohibitions severe constitutional questionings. Finally, the viability of this proposed new law will depend primarily on the administrative authority in charge of its application. In this context, the mechanism of selection, designation and stability of such officials does not guarantee the suitability of those who will be called to carry out such an important duty, their impartiality being exposed to "seizure" by the Government.

## **ECONOMIC NEWS**

### **• Data Bases and Low Income Tax Payers**

Given the elimination of the VAT exemption base, client data bases of public utilities providing electricity, telephone, water and gas services, appear as valuable resources for the Venezuelan Tax Administration (SENIAT) in pursuing its difficult task of reducing tax evasion and increasing tax collections. Article 12 of the bill containing a proposed reform of the currently-in-effect VAT Act, provides for the legal foundation to authorize the SENIAT to appoint public utilities as "perception agents" of the additional tax that would have to pay, generally, all subjects failing to demonstrate to such companies their official condition as payers of the VAT or of the nowadays called *Minimum Tax*. Thus, the Tax Administration would be able to activate the obligation of public utilities to collect from its non-residential clients an additional tax equal to 50% of the

usual VAT normally triggered by the provision of public services. Accordingly, in practical terms, public utilities' non-residential clients would be obligated to pay a VAT of 21.75%, that is, the usual VAT of 14.5% plus an additional rate of 7.25% (50% of the usual rate), unless they demonstrate to such companies their official condition as payers of the VAT or of the *Minimum Tax*. The draft Minimum Tax Law for Low Income Tax Payers provides for an alternative and optional tax paying regime to which all subjects generating annual gross income of 9,000 tax units (approximately US\$140,000), or less, may adhere. Low Income Tax Payers opting for the new (and not yet in effect) regime shall not be obligated to pay VAT, Income Tax and/or Corporate Assets Tax. Needless to say, those individuals or entities currently falling under the VAT exemption base to be eliminated, once the new VAT bill is passed, should consider to formalize their official VAT payer condition or their Minimum Tax paying condition. Otherwise, most probably, in the near future, their electricity, telephone, gas and water bills shall increase in 7.25%. Ultimately, once the new tax reform is approved, should public utilities be appointed by the Tax Administration as perception agents, low income tax payers shall become more visible and public utilities shall be bound by the terms of the Organic Tax Code as perception agents. Everything indicates that low income tax payers are one of the targets of the imminent tax reform, and that client data bases of public utilities constitute a key factor in the matter.