

LA UTILIZACIÓN DE RECURSOS ESCASOS EN TELECOMUNICACIONES: EL CASO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO Y LA NUMERACIÓN

Diego Zegarra Valdivia*

RESUMEN: El autor se refiere a los principales aspectos jurídicos vinculados con la utilización de recursos como el espectro radioeléctrico y la numeración en la actividad de las telecomunicaciones, así como de las implicancias que derivan de su carácter escaso que, en su opinión, hacen indispensable su racionalización por parte de la Administración sectorial y se traducen en la necesaria garantía del uso eficiente de los mismos y la igualdad de su aprovechamiento.

INTRODUCCIÓN

La oferta de un conjunto de servicios vinculados a la actividad de telecomunicaciones involucra la instalación de fibra óptica, antenas, cableado, etc., es decir, toda la infraestructura y equipos que son necesarios disponer. Todo ello está estrechamente vinculado, ya sea con el uso del dominio público (sea espacial o terrestre), o de otro tipo de recursos sobre los cuales podrán darse habilitaciones administrativas para su uso privativo con el fin de favorecer el despliegue tecnológico que sea necesario y se garantice la operatividad del servicio público de telecomunicaciones.

Los operadores de telecomunicaciones tienen la posibilidad de ejercer una serie de derechos de uso de aquellos recursos que son indispensables para el desarrollo de la actividad. El ejercicio de estos derechos está vinculado con una serie de obligaciones establecidas vía ley, cuya supervisión se encuentra a cargo de la Administración sectorial, en calidad de

titular de los bienes que son afectados al uso y por ser quien ejerce competencias en la gestión de dichos recursos.

En base a las consideraciones generales antes expuestas, se ha planteado, como objetivo del presente trabajo, el estudio de los principales aspectos jurídicos vinculados con la utilización de recursos como el espectro radioeléctrico y la numeración en la actividad de las telecomunicaciones, así como de las implicancias que derivan de su carácter escaso, que hacen indispensable su racionalización por parte de la Administración sectorial y se traducen en la necesaria garantía del uso eficiente de los mismos y la igualdad de su aprovechamiento.

- I. EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO
1. CONSIDERACIONES GENERALES

Una gran parte de los servicios de telecomunicaciones que se prestan requieren el uso

* Profesor de Derecho Administrativo Pontificia Universidad Católica del Perú Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante, Master en Derecho de las Telecomunicaciones y de las Tecnologías de la Información por la Universidad Carlos III de Madrid, Especialista en Derecho de la Competencia de la Unión Europea. Profesor Ordinario del Departamento Académico de Derecho.

de ondas radioeléctricas como vehículo de transmisión de las comunicaciones. Así, dentro del género *telecomunicaciones* se sitúa una especie de servicios en particular que integran las *radiocomunicaciones*¹. “Se trata básicamente de sistemas de transmisión mediante microondas que utilizan el espectro radioeléctrico en mayor o menor medida”².

Técnicamente, el espectro radioeléctrico es el espacio donde se propagan las ondas radioeléctricas; en este sentido, se define como aquella parte del espectro electromagnético que abarca desde los 9 kilohertzios hasta los 3000 gigahertzios y cuya utilización para aplicaciones de radiocomunicaciones está regulada por Acuerdos Internacionales celebrados en el marco de la Unión Internacional de Telecomunicaciones³, lo que significa que la legislación interna del Perú se encuentra sometida a esta normativa internacional.

La Ley de Telecomunicaciones peruana (en adelante LTel)⁴ define el espectro radioeléctrico como un “*recurso natural de dimensiones*

limitadas que forma parte del patrimonio de la Nación”⁵. Se trata entonces de un recurso natural escaso en la medida en que las posibilidades de ocupación del mismo son limitadas⁶. Esta característica se ve acentuada por dos circunstancias. Por un lado, el hecho que cada frecuencia presenta unas propiedades físicas (ancho de banda, atenuación de señal, etc.), lo cual supone que determinadas bandas de frecuencias sólo puedan ser utilizadas para servicios concretos y que pueda generarse una gran demanda de distintos servicios para ocupar una misma banda⁷.

Por otro lado, los avances tecnológicos han hecho que los servicios dependientes del uso del espectro radioeléctrico se hayan multiplicado⁸, de forma que el aumento de capacidad del espectro es directamente proporcional con un aumento del uso del mismo⁹.

Ante la escasez del espectro radioeléctrico —agravada por la especificidad de determinadas bandas para el uso de ciertos servicios y la demanda cada vez mayor de servicios que

1 MOLINA, A., *Las antenas de telefonía móvil. Su régimen jurídico*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2002, pp. 57.

2 MOLINA, A., *Las antenas de telefonía móvil...*, *Ibidem*. Como precisa el autor, en estos sistemas se presentan tanto los servicios de difusión punto-multipunto como los servicios bidireccionales punto-punto.

3 SANCHEZ BLANCO, M. “La regulación del uso del espectro radioeléctrico”, en J. CREMADES (Coord.), *Derecho de las Telecomunicaciones*, Ed. La Ley-Actualidad - Ministerio de Fomento, Madrid, 1997, pp 796.

4 Decreto supremo Nº 013-93-TCC, de 28 de abril de 1993, Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones.

5 Al respecto, *vid.* el artículo 57 de la LTel y el artículo 206 del decreto supremo Nº 027-2004-MTC, de 9 de julio de 2004, Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones (en adelante Riel). Al igual que la derogada ley Nº 11/1998, Ley General de Telecomunicaciones española, la LTel no establece el objeto del espectro radioeléctrico (objeto de demanio), sin embargo en las definiciones del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF), aprobado por Resolución Ministerial Nº 187-2005-MTC-03, de 1 de abril de 2005, se establece que:

“Artículo I. Términos y definiciones Sección I.

Términos generales (...)

1.4 Ondas radioeléctricas u Ondas Hertzianas: Ondas electromagnéticas, cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de 3000 GHz que se propagan por el espacio sin guía artificial. (...).”

6 MOLINA, A., *Las antenas de telefonía móvil...*, (Nº 1), pp. 57-58.

7 MARZO, J., “El dominio público radioeléctrico”, en C. CHINCHILLA (Coord.), *Telecomunicaciones: Estudios sobre Dominio Público y Propiedad Privada*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 151.

8 MARZO, J., “El dominio público radioeléctrico”..., *Ibidem*.

9 TORRES, M. A., *Las comunicaciones móviles y su régimen jurídico. Especial tratamiento de la telefonía móvil*, Ed. Civitas, Madrid, pp. 146.

se basan en el uso del espectro—, cobra gran relevancia su regulación y planificación y, como veremos más adelante, el uso racional y eficiente del espectro radioeléctrico y de la asignación de frecuencias dependerá de la capacidad de la Administración sectorial de ordenarlo y gestionarlo¹⁰.

Por este motivo es necesario que exista una coordinación internacional sobre el uso del espectro, coordinación que es llevada a cabo por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)¹¹. Dicho organismo elaboró, a modo de principal instrumento de regulación, el Reglamento de Radiocomunicaciones (Ginebra, 6 de diciembre de 1979), cuya revisión y actualización es permanente en el seno de la UIT a través de las conferencias de las radiocomunicaciones, en las que se revisan el Reglamento y cualquiera de los planes correspondientes (frecuencias)¹².

2. SOBRE LA NATURALEZA DEMANIAL DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

En lo que respecta a la naturaleza demanial del espectro radioeléctrico, ésta llama la atención, ya que no deja de ser anómala en la medida que el aire en sí mismo no es dominio público, sino el soporte de las ondas; sin embargo,

pueden existir distintas razones por las cuales el espectro radioeléctrico tiene carácter demanial.

En su momento, como sostiene FERNANDO PABLO, “la necesidad de proclamar la llamada “demanialización herziana” fue sentida por el socialismo francés como medio de retener las necesarias potestades públicas para ordenar un panorama audiovisual en constante cambio”¹³.

Para CHINCHILLA, “superada la concepción clásica del demanio que lo identificaba exclusivamente con el título de propiedad hay que concluir que si bien la extravagancia del objeto —refiriéndose al espectro radioeléctrico— impide considerarlo como una propiedad del Estado, nada se opone a que venga definido como una *zona de competencia demanial* del mismo, en el sentido de título de intervención con el que el Estado pretende garantizar un uso ordenado y eficaz del bien”¹⁴.

En el caso del Perú, podemos entender, desde un punto de vista dogmático, que la racionalidad de la demanialización del recurso tiene que ver con la configuración de potestades de intervención de la Administración sectorial, lo que supone además que pueda cumplir con la finalidad que dichas potestades sean utilizadas para que se sirvan con utilidad los intereses generales¹⁵.

10 En este punto, seguimos el planteamiento de J. MARZO, “El dominio público radioeléctrico”..., (Nº 7), pp. 151-152; en esta misma línea, *vid.* M. SANCHEZ BLANCO, “La regulación del uso del espectro radioeléctrico”..., (Nº 3), pp. 798-799.

11 Como precisa M. SANCHEZ BLANCO, “La regulación del uso del espectro radioeléctrico”..., *Ob. cit.*, pág. 816; “con objeto de facilitar la cooperación internacional en materia de telecomunicaciones, los países participantes en la Conferencia de Madrid de 1932, decidieron crear una organización internacional única a la que se le dio el nombre de Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), regulada por un único Convenio Internacional de Telecomunicaciones, complementado por los reglamentos Telegráfico, Telefónico y de Radiocomunicaciones”.

12 Al respecto, *vid.* M. SANCHEZ BLANCO, “La regulación del uso del espectro radioeléctrico”..., (Nº 3).

13 FERNANDO PABLO, M. M., “Dominio Público Radioeléctrico”, en E. GARCIA DE ENTERRIA Y T. DE LA QUADRA (Coords.), *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*; Ed. Civitas, Madrid, 1999, pp. 535.

14 CHINCHILLA, C., *La radio-televisión como servicio público esencial*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988, pp. 141.

15 En este punto seguimos, el planteamiento de J. V. GONZALEZ, *La titularidad de los bienes del dominio público*, Ed. Marcial Pons, Madrid - Barcelona, 1998, pp. 58; *vid.* también F. SANZ MORENO, “El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la ‘Revista de Administración Pública’”, *Revista de Administración Pública* Nº 150, septiembre-diciembre, 1999, pp. 477-514.

Asimismo, con la publicación de espectro radioeléctrico, la Administración asume competencias de obligado ejercicio que tienden a la protección del mismo¹⁶ y cuya finalidad radica en preservar su existencia, disponibilidad y el servicio que con él se presta a la satisfacción de los intereses generales¹⁷. En esta línea es que el artículo 57 de la LTel ha dispuesto que la administración y gestión del espectro radioeléctrico corresponda al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante MTC), para lo cual deberá atenerse no sólo a la normativa sectorial nacional, sino también a las normas de ámbito internacional, “lo cual es absolutamente necesario debido a la especial naturaleza del espectro, que no respeta las fronteras nacionales y no admite límite alguno”¹⁸.

En el ámbito de la Unión Europea¹⁹ la reciente Decisión Nº 676/2002/CE, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política de espectro radioeléctrico en la Co-

munidad Europea (Decisión espectro radioeléctrico), definió el espectro radioeléctrico como “*las ondas radioeléctricas en las frecuencias comprendidas entre 9 KHz. y 3000 GHz; las ondas radioeléctricas son ondas electromagnéticas propagadas por el espacio sin guía artificial*”²⁰.

En el caso de España, con la ley Nº 32/2003, Ley General de Telecomunicaciones, si bien se traspuso la Decisión espectro radioeléctrico, en opinión de CALVO y SAN MARTIN²¹, se buscó además solventar aquellos problemas dogmáticos de los que adolecía la anterior ley²² (derivados tanto de la titularidad del dominio radioeléctrico como de su objeto), al establecerse de forma expresa que el Estado es el titular del espectro radioeléctrico y al considerar que el mismo es un bien de dominio público, así como también al fijarse su objeto como las ondas radioeléctricas emitidas en determinadas frecuencias²³.

LAGUNA DE PAZ realiza un interesante cuestionamiento de la demanización del es-

16 En este mismo sentido, A. MOLINA, *Las antenas de telefonía móvil...*, (Nº 1) pp. 59.

17 Hemos adecuado el planteamiento de L. PAREJO ALFONSO, “Domino público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general”, *Revista de Administración Pública* Nros. 100-102, pp. 2379 y ss. al carácter escaso del espectro radioeléctrico.

18 CALVO, A. Y SANMARTIN, J., “Artículo 43.- Gestión del Dominio Público Radioeléctrico”, en J. CREMADES Y J. RODRIGUEZ-ARANA (Dir.), *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, Ed. La Ley, Madrid, 2004, pp. 582.

19 Como se precisa en GRETTEL, *Nuevo Diseño Europeo de las Telecomunicaciones, el Audiovisual e Internet*, Ed. Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación, Madrid, 2002, pp. 250; “el interés por una regulación del espectro radioeléctrico en el ámbito comunitario es reciente. Hasta el año 98 en que se publica el Libro Verde sobre Política de Frecuencias, la regulación europea se centra en el impulso de decisiones ligadas al desarrollo de servicios en el contexto de creación de un mercado paneuropeo de servicios de telecomunicaciones que sirviese al mismo tiempo para el fortalecimiento de la industria europea del sector. Es a partir del año 98 cuando, en el ámbito de la liberalización plena iniciada en enero de ese año, el espectro radioeléctrico cobra mayor importancia, al configurarse como el único recurso capaz de determinar limitaciones en el número de licencias que pueden concederse para el desarrollo de determinadas redes y servicios, a la vez que usuarios y operadores incrementan sus peticiones y necesidades sobre servicios de telecomunicaciones vía radio”.

20 Al respecto, *vid.* el artículo 2 de la Decisión espectro radioeléctrico.

21 CALVO, A. Y SANMARTIN, J., “Artículo 43.- Gestión del Dominio Público Radioeléctrico”, en J. CREMADES Y J. RODRIGUEZ-ARANA (Dir.), *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, Ed. La Ley, Madrid, 2004, pp. 580.

22 *Vid.* M. M. FERNANDO PABLO, “Dominio Público Radioeléctrico”, en E. GARCIA DE ENTERRIA Y T. DE LA QUADRA (Coords.), *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*; Ed. Civitas, Madrid, 1999, pp 533-540.

23 Al respecto, *vid.* el artículo 43.1 de la ley Nº 32/2003. Lo cierto es que ya la Sentencia del Tribunal Constitucional español 12/1982, de 31 de marzo (RTC 1982, 12) había declarado, pese a la inexistencia de una “publicatio” legal sobre el espacio radioeléctrico, su carácter demanial.

pectro radioeléctrico en el contexto actual de liberalización de los servicios de telecomunicaciones en el ámbito de la Unión Europea. Al respecto, el citado autor considera que si bien el dominio público garantiza una protección particularmente intensa del bien así como su afectación al uso o servicio público, excluyéndola del tráfico privado ordinario, sin embargo, el legislador puede prescindir de dominio público para buscar títulos de intervención como se hacía antes, y “reconocer el carácter de *res communis omnium* del espectro radioeléctrico y, al mismo tiempo, poner en manos de la Administración cuantas potestades sean precisas para la regulación y ordenación del recurso y a sus aprovechamientos”²⁴.

Ya FERNANDO PABLO había sostenido, en el caso español, que el título que justifica la intervención estatal en el espectro de frecuencias no era el dominio público, sino que se trataba de una reserva derivada del artículo 128 de la Constitución española, consistente en la competencia exclusiva sobre la adjudicación de las frecuencias, sin que ello conlleve su demanialización”²⁵.

En la línea del planteamiento expuesto, coincidimos con LAGUNA DE PAZ que, existen una serie de presupuestos mínimos que deben ser observados en cuanto a la ordenación normativa del espectro radioeléctrico²⁶:

- Debe favorecerse, hasta donde lo permitan las condiciones económicas, de salud, seguridad y sociales, su uso libre, no sujeto a autorización administrativa previa.
- La planificación del uso del espectro radioeléctrico debe estar sometida a permanen-

te revisión –sin por ello descartar cambios en la asignación de frecuencias–, para de esa manera garantizar una eficiente distribución de usos.

- Hay que respetar la garantía patrimonial de las concesiones o autorizaciones demaniales, ya que dicha estabilidad es la seguridad jurídica que los operadores requieren para seguir efectuando inversiones en el sector.
- Considerar la ordenación del espectro radioeléctrico dentro de su carácter instrumental, en donde su razón de ser sea garantizar la disponibilidad de frecuencias para los distintos tipos de servicios y su plena operatividad, mas no en buscar ingresos financieros.

Finalmente, dentro del marco de las disposiciones generales de la ley N° 32/2003 se ha establecido que la competencia respecto de la administración, gestión, planificación y control del espectro radio eléctrico –a diferencia de lo que ocurren en el Perú– no es exclusiva del Ministerio del sector, sino que además del mismo se considera que asumen competencias en esta materia la entidad de regulación, es decir, la CMT y la Agencia Estatal de Radio-telecomunicaciones, creada con la nueva ley²⁷.

Este último aspecto es algo a tomar en cuenta, porque el ejercicio de competencias administrativas en torno al espectro radioeléctrico en los distintos organismos que forman parte de la Administración de telecomunicaciones permite luego elaborar políticas más acordes con las necesidades del sector, ya que –siguiendo la filosofía de la Decisión espectro radioeléctrico–, es necesario tener clara la importancia que tiene trascender los aspectos téc-

24 LAGUNA DE PAZ, J. C., *Telecomunicaciones: Regulación y Mercado*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2004, pág. 113; en este mismo sentido, *vid.* G. ARIÑO, *El proyecto de ley sobre televisión privada*, Ed. IEE, Madrid, 1987, pp. 105.

25 FERNANDO PABLO, M. M., “Sobre dominio público radioeléctrico: espejismo y realidad”, *Revista de Administración Pública* N° 143, Mayo-agosto 1997, pp. 107-147.

26 LAGUNA DE PAZ, J. C., *Telecomunicaciones...*, (N° 24) pp. 114.

27 Al respecto, *vid.* los artículos 46-48 de la ley N° 32/2003.

nicos del espectro radioeléctrico y vincularlos con aquellos de carácter económico, cultural, sanitario, de seguridad y sociales para de esa manera garantizar su equitativa asignación, su racional utilización y su uso eficiente de manera que pueda cumplirse con los fines de interés general que derivan de su carácter demanial.

3. LA HABILITACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

El carácter de recurso escaso del espectro puede considerarse como uno de los condicionantes de que su régimen de aprovechamiento esté estructurado de tal forma que se relacione con el otorgamiento de un título habilitante para la prestación de un servicio público.

Por lo general, la técnica de intervención o título habilitante que se ha utilizado es la concesión, por ser éste un recurso escaso, sin embargo, ésta es una cuestión del todo aleatoria ya que la técnica de intervención puede ser otra.

Al respecto, en la línea de cuestionamiento general a la figura de la concesión administrativa, consideramos que en la medida que el procedimiento para otorgar el espectro

radioeléctrico sea el de un concurso público, es decir, uno en el que se garantice la transparencia y la igualdad del aprovechamiento del recurso, entonces podrá prescindirse de la concesión.

En el caso del Perú, el derecho de uso del espectro radioeléctrico está directamente vinculado con el otorgamiento de una concesión o de una autorización administrativa²⁸, dependiendo del tipo de servicio de telecomunicaciones que se preste. La asignación²⁹ de una determinada porción del espectro se realizará mediante resolución de la administración sectorial, en base a lo que se establezca en el Plan Nacional de Asignación de Frecuencias (PNAF)³⁰. Al respecto, la Cláusula 15 del contrato de concesión para la prestación de servicio portador y servicio telefónico local en las ciudades de Lima y Callao suscrito entre el Estado peruano y la CPTSA, establece³¹:

“CLAUSULA 15. USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

La concesión también comprende la autorización de uso de las frecuencias y bandas de frecuencias que tiene asignada la EMPRESA CONCESIONARIA a la FECHA EFECTIVA para la prestación de los SERVICIOS PORTADORES y FINALES, compren-

28 Al respecto, *vid.* el artículo 210 del RTel.

29 Al respecto, *vid.* el artículo 209 del RTel.

30 Aprobado por Resolución Ministerial N° 187-2005-MTC-03, de 1 de abril de 2005. De acuerdo con los dispuesto en la Sección II de la citada resolución, es necesario distinguir los siguientes conceptos:

“2.1 *Atribución (de una banda de frecuencias): inscripción en el Cuadro de atribución de bandas de frecuencia, de una banda de frecuencias determinada, para que sea utilizada por uno o varios servicios de Radiocomunicación terrenal o espacial o por el servicio de radioastronomía en condiciones especificadas. Este término se aplica también a la banda de frecuencias considerada.*

2.2 *Adjudicación (de una frecuencia o de un canal radioeléctrico): inscripción de un canal determinado en un plan, adoptado por una conferencia competente, para ser utilizado por una o varias administraciones para un servicio terrenal o espacial en uno o varios países o zonas geográficas determinadas y según condiciones especificadas.*

2.3 *Asignación (de una frecuencia o de un canal radioeléctrico): autorización que se da para que una estación radioeléctrica utilice una frecuencia o un canal radioeléctrico determinado en condiciones especificadas”.*

31 *Contratos de Concesión con CPT S.A. ENTEL PERU S.A. (Hoy Telefónica del Perú S.A.A.)*, Ed. Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL, Lima, 2001, p. 236.

didados en este CONTRATO, y tendrá derecho también a obtener en el futuro, previa solicitud al MINISTERIO, las autorizaciones respectivas para el uso de frecuencias y bandas de frecuencias que adicionalmente requiera para la prestación de los servicios públicos materia de concesión. La EMPRESA CONCESIONARIA tendrá derecho a participar en los procedimientos futuros aplicables relativos a la asignación de frecuencias a fin de alcanzar los REQUISITOS DE EXPANSION DE RED establecidos en la Sección 8.05”.

En España, aunque el antiguo régimen de títulos habilitantes para el acceso a la prestación de servicios de telecomunicaciones fue sustituido por uno que sigue la filosofía de intervención mínima del ámbito comunitario y al que se denomina autorización general —que en realidad es una técnica de control preventivo—, dicho cambio no se ha producido con los títulos habilitantes para la asignación del espectro radioeléctrico. Al mantenerse el carácter demanial del espectro, la afectación se realizará a través de la concesión³² o la autorización administrativa³³, mientras que el uso común será libre.

Entonces la diferencia básica que encontramos entre el sistema peruano y el español es que, en el primer caso, la habilitación para el aprovechamiento del espectro radioeléctrico se incorpora en el título habilitante (concesión o autorización administrativa) que da acceso a la prestación del servicio de telecomunicaciones

y, además, su asignación concreta se realiza a través de un acto administrativo posterior. En cambio, en el caso español se ha distinguido entre el mecanismo de acceso a la prestación de servicios y la habilitación para el uso del espectro radioeléctrico, sin acaso estar desvinculados, ya que en la medida que la verificación de la comunicación previa sea conforme a Derecho, y se acredite la condición de operador, podrá solicitarse la asignación de frecuencia, que en este caso específico será una concesión administrativa.

En los casos de personas que no tengan la calidad de operadores, de manera que se trate de una reserva del derecho de uso espacial no privativo del dominio público o, si se otorga el derecho de uso privativo para autoprestación del solicitante, entonces se requerirá de autorización administrativa.

Finalmente, otro aspecto importante en el que podemos encontrar diferencias entre el ordenamiento español y el peruano es que el primero ha delimitado la habilitación teniendo en cuenta los distintos tipos de uso que puede hacerse del dominio público radio eléctrico³⁴:

- El uso común general es una modalidad de utilización de baja intensidad en la que no se ha hecho ninguna reserva, de ahí su carácter libre y gratuito³⁵. “Como contrapartida, los servicios no deberán producir interferencias ni solicitar protección frente a otros servicios de telecomunicaciones autorizados de categoría diferente”³⁶.

32 Al respecto, *vid.* el inciso d) del artículo 44.1 de la ley N° 32/2003.

33 Al respecto, *vid.* el artículo 45.1 de la ley N° 32/2003.

34 En este punto, seguimos los planteamientos de A. MOLINA, *Las antenas de telefonía móvil...*, (N° 1) p. 60 y de J. C. LAGUNA DE PAZ, *Telecomunicaciones...*, (N° 24) pp. 117-120.

35 Al respecto, *vid.* el artículo 45.1 *in fine* del artículo 45.1 de la ley N° 32/2003.

36 MEDINA, E., “Régimen jurídico aplicable al uso del espectro radioeléctrico. La tasa por reserva del dominio público radioeléctrico. La protección frente a las emisiones radioeléctricas”, en J. M. VILLAR URIBARRI (Dir.), *La Nueva Regulación de las Telecomunicaciones, la Televisión e Internet*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2003, p. 221.

- El uso común especial es aquel que conlleva una especial intensidad, aunque no priva a los terceros de su uso libre pero requiere de un título habilitante³⁷. En el caso español, si bien no se define en qué consiste este uso, la ley N° 32/2003 establece en qué actividades se requiere autorización demanial³⁸.
- El uso privativo es aquel que impide o condiciona su uso por terceros. Supone una reserva exclusiva de la utilización de una porción de frecuencias. Su asignación requerirá de concesión administrativa³⁹.
- Afectación demanial, que permite a las Administraciones públicas y a los entes públicos dependientes de ellas usar el dominio público para la prestación de servicios o la explotación de redes de telecomunicaciones en régimen de auto prestación y sin contraprestación económica de terceros⁴⁰. La afectación es definida como un acto administrativo en virtud del que se adscribe un bien demanial a un uso o servicio público⁴¹. Esta afectación está excluida para actividades de naturaleza comercial por lo que básicamente se trata de la utilización del espectro para la ejecución directa de servicios públicos⁴².

En el caso peruano, esta diferenciación de usos del demanio no ha sido asumida por el legislador peruano en la LTel, ni en el decreto supremo N° 027-2004-MTC, de 9 de julio de

2004, Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones (en adelante RTel). Es necesario remitirse al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF), el mismo que, sin seguir las categorías expuestas, sino, estableciendo como pauta una jerarquía de derechos, distingue para el caso de la habilitación del uso del espectro entre servicios “primarios”, servicios “permitidos” y servicios “secundarios” y que explicaremos a continuación.

De otro lado, el marco jurídico peruano únicamente ha regulado el aspecto referido a la atribución de bandas de frecuencias para la operación de los servicios de telecomunicaciones de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional⁴³. Sin embargo, en lo referido a la utilización del dominio público radioeléctrico por la Administración sectorial o general no hay una regulación concreta en la LTel, ni en el RTel, lo que sí puede encontrarse son reservas de frecuencias en el PNAF para la utilización por parte de entes estatales en servicios de radiodifusión sonora y por televisión.

4. REGULACIÓN DEL ESPECTRO: EL PLAN NACIONAL DE ASIGNACIÓN DE FRECUENCIAS - PNAF

El PNAF es un documento técnico normativo⁴⁴ –que está sujeto a cambios para ga-

37 MEDINA, E., “Régimen jurídico aplicable al uso del espectro radioeléctrico...”, (N° 36), considera únicamente el uso especial y lo define de la siguiente manera: “se considera uso espacial el de bandas, sub bandas, canales y frecuencias que se señalen, en el Cuadro Nacional de Atribución, como de uso compartido, sin exclusión de terceros, no considerado como de uso común, por radioaficionados o para otros fines de mero entretenimiento u ocio sin contenido económico”.

38 Al respecto, *vid.* los incisos a) y b) del artículo 45.2 de la ley N° 32/2003.

39 Al respecto, *vid.* el segundo párrafo del inciso b) del artículo 45.2 de la ley N° 32/2003.

40 Al respecto, *vid.* el inciso d) del artículo 44.1 de la ley N° 32/2003.

41 MOLINA, A., *Las antenas de telefonía móvil...*, (N° 1) p. 60.

42 MOLINA, A., *Las antenas de telefonía móvil...*, (N° 1) p. 61.

43 Al respecto, *vid.* el tercer párrafo del artículo 207 del RTel.

44 Al respecto, *vid.* el segundo párrafo del artículo 207 del RTel.

rantizar su permanente actualización⁴⁵— cuya importancia radica en que en el mismo se consigna el cuadro de atribución de frecuencias de los servicios de telecomunicaciones, así como las normas generales para la utilización del espectro radioeléctrico⁴⁶.

En el PNAF se establece el tipo de uso de la banda o el uso común del espectro radioeléctrico, así como la clase y categoría de servicios para cada banda⁴⁷. Cuando en una casilla del Cuadro de Atribución de Bandas de Frecuencias, una banda de frecuencias se atribuye a varios servicios, ya sea en todo el mundo, en una Región⁴⁸, puede distinguirse, dentro de una jerarquía de derechos, los servicios “primarios”, “permitidos” y “secundarios”⁴⁹.

Los servicios de tipo “primario” como los “permitidos” gozan de los mismos derechos de uso, sin embargo en la preparación de planes de frecuencia, los servicios “primarios”, en relación a los servicios “permitidos”, serán los primeros en escoger frecuencias.

En cambio, los servicios “secundarios” tienen la obligación de no causar interferencias a través de sus estaciones a las frecuencias

asignadas o por asignarse a los servicios primarios o servicios permitidos. Tampoco podrán reclamar interferencias en sus frecuencias causadas por estaciones de estos dos servicios. Por el contrario, sí les asiste el derecho de protección frente a interferencias de estaciones del mismo servicio o de servicios secundarios a los que se les asigne frecuencias ulteriormente.

El Cuadro de Atribución de Bandas de Frecuencias—que forma parte del PNAF—, distingue la atribución de bandas para Región 2 —a la que pertenece el Perú— de la atribución al Perú de esas bandas a los diversos servicios de radiocomunicaciones, que a su vez comprenden la atribución de las bandas a los servicios y las notas y observaciones relativas al tipo de explotación indicado.

Teniendo como base el PNAF, es necesario tener claro que cuando se convoca a un concurso público de ofertas para el otorgamiento de una concesión o de una autorización administrativa para poder prestar un determinado servicio de telecomunicaciones o de radio difusión, previamente ya están establecidas las frecuencias a cuyo uso será afectado de acuerdo a lo que se establezca en el PNAF⁵⁰. No

45 Al respecto, *vid.* el quinto párrafo del artículo 207 del RTel.

46 Al respecto, el artículo 4 de la Resolución Ministerial N° 187-2005-MTC-17 dispone que: “*Los servicios que operen con autorización de la Administración Peruana de Telecomunicaciones deberá cumplir con lo especificado en el cuadro de atribución de bandas de frecuencias y sus notas adicionales.*”

47 Al respecto, *vid.* el cuarto párrafo del artículo 207 del RTel.

48 Como se sabe, desde el punto de vista de la atribución de las bandas de frecuencias, se ha dividido el mundo en tres Regiones, de manera que el Perú pertenece a la Región 2. La Región 1 corresponde a Europa, África, Siberia y algunos países de Oriente medio; la Región 2 es el continente americano y la Región 3 corresponde a Australia, Sureste asiático y gran parte del Pacífico Sur. Las Zonas de Adjudicación especiales son la Zona Africana de Radiodifusión, la Europea, la Marítima Europea y la Zona tropical.

49 Al respecto, *vid.* la Sección II del artículo 4 de la Resolución Ministerial N° 187-2005-MTC-17.

50 Por ejemplo, de acuerdo con el Cuadro de Atribución de Bandas de Frecuencias, a los servicios FIJO, FIJO POR SATELITE, MOVIL (salvo móvil aeronáutico), y de radioastronomía, dentro de la Banda de GHz -9,5 - 54,25, se le ha atribuido una frecuencia de GHz 42,5 - 43,5, y en las NOTAS y OBSERVACIONES se ha establecido la P68, que dispone que “*las bandas comprendidas entre 2200 - 2400 MHz; 25,25 - 27,5 GHz; 27,5 - 28,35 GHz; 29,10 - 29,25 GHz; 31,00 - 31,30 GHz; 37,35 - 37,55 GHz; 38,05 - 38,25 GHz; 38,6 - 40 GHz; 40,5 - 42,5 GHz y 42,5 - 43,5 GHz están atribuidas a título primario para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones utilizando sistemas de acceso fijo inalámbrico. El otorgamiento de la concesión y la asignación de espectro para la explotación de dichos servicios será mediante concurso público de ofertas para la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao. Este mecanismo de concurso público de ofertas no se aplicará a los concesionarios que migren a la banda comprendida entre 2200 - 2400 MHz; de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 224 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones.*”

obstante, también es posible que se dé el supuesto en el que a través de la presentación de una solicitud, tanto para el otorgamiento de una concesión como de una autorización administrativa, en cuyo caso, hay que atender a las notas y observaciones que se realicen con respecto al servicio solicitado ya que las mismas pueden establecer especificaciones técnicas o restricciones a la disponibilidad en las frecuencias que hayan sido atribuidas⁵¹.

Otro aspecto que debe señalarse con relación al PNAF es que vía la Resolución Ministerial N° 098-2000-MTC/15.03, de 24 de febrero de 2000, dicho documento fue adecuado a los Lineamientos de Política de apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú con el objetivo de garantizar la más eficiente administración del recurso, permitiendo al concesionario operador de servicios públicos de telecomunicaciones que tiene asignada una banda de frecuencias para uno o más de dichos servicios, prestar adicionalmente otros servicios en la banda asignada, aunque no se encuentre atribuida para los servicios adicionales⁵².

Si bien es una norma que apunta hacia un uso eficiente del espectro por parte del operador, dicho dispositivo establece como requisito que previamente se haya otorgado la concesión para cada servicio que quiera prestar dentro de determinada banda, así como se cum-

pla con las obligaciones, características técnicas de operación, y la normativa vigente⁵³.

Una de las reglas importantes que deben seguirse una vez sea asignada la frecuencia al operador de servicios de telecomunicaciones, es la referida a que no son modificables las características de instalación y operación autorizadas para el uso o explotación de frecuencias, la potencia de transmisión y otros parámetros relativos al uso del espectro radioeléctrico. Ello, salvo que antes se haya obtenido la correspondiente autorización del MTC, o éste, de oficio, haya dispuesto el cambio de las características técnicas asignadas, cuando se ponga en peligro la vida o la salud de las personas, a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en la norma que establece los límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes en telecomunicaciones y las normas técnicas del servicio de radiodifusión, en cumplimiento de las normas que el MTC emita sobre el sistema de gestión y control de espectro⁵⁴.

5. EL USO EFICIENTE DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO Y SU CONTROL

El espectro radioeléctrico es un recurso natural ampliamente demandado por los operadores que utilizan redes radioeléctricas para ofrecer sus servicios, lo que ha motivado el interés dentro de la política del sector por su apro-

51 Por ejemplo, de acuerdo con el Cuadro de Atribución de Bandas de Frecuencias, a los servicios de RADIO-DIFUSIÓN, dentro de la Banda KHz 14250 - 18068 se le ha atribuido la frecuencia KHz 15600 - 15800, y en las NOTAS y OBSERVACIONES se ha establecido la P24, que dispone que "las bandas de 5900 - 5950 KHz, 7300 - 7350 KHz, 9400 - 9500 KHz, 11600 - 11650 KHz, 12050 - 12100 KHz, 13570 - 13600 KHz, 13800 - 13870 KHz, 15600 - 15800 KHz, 17480 - 17550 KHz, 18900 - 19020 KHz, a partir del 1 de abril del año 2007 será atribuida al servicio de radiodifusión, y están sujetas a la aplicación del procedimiento del artículo 12 del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT. La UIT recomienda que se utilicen estas bandas a fin de facilitar la introducción de las emisiones moduladas digitalmente según dispone la Resolución 517 (Rev. CMR- 03)".

52 Al respecto, *vid.* el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 098-2000-MTC/15.03. Aunque ésta es una disposición que ya se había insertado anteriormente en el artículo 214 del RTel, la adecuación del PNAF era necesaria.

53 Al respecto, *vid.* el artículo 2 de la Resolución Ministerial N° 098-2000-MTC/15.03.

54 Al respecto, *vid.* los artículos 220-221 del RTel.

vechamiento racional y porque se regule en torno a su uso eficiente⁵⁵.

Tal es el objetivo de eficacia en la gestión del espectro radioeléctrico que deberá presidir toda actuación de la Administración sectorial relacionada con el dominio público radioeléctrico, siendo la consecución de dicha finalidad lo que evitará que en un futuro se produzcan situaciones de ineficiencia, del todo indeseables en toda buena gestión del espectro⁵⁶.

Precisamente, en el ámbito europeo, la Decisión espectro radioeléctrico, se aprobó dentro de la filosofía de que los países miembros deben coordinar sus políticas y cuando sea necesario unas condiciones armonizadas, con respecto a la disponibilidad y al uso eficiente del espectro radioeléctrico⁵⁷.

Además, introduce una importante consideración, según la cual, “la política del espectro no puede basarse exclusivamente en parámetros técnicos, sino que debe también tener en cuenta consideraciones económicas, políticas, culturales, sanitarias y sociales”⁵⁸.

Dentro de esta línea, la Decisión incide en el hecho de que la demanda cada vez mayor de una oferta limitada de espectro radioeléctrico disponible puede generar presiones contrapuestas para dar cabida a los distintos grupos de usuarios del espectro radioeléctrico en

sectores como las telecomunicaciones, la radio-difusión, el transporte, las fuerzas de seguridad y militares y la comunidad científica. De todo ello se deriva la importancia de que la política del espectro radioeléctrico deba tener en cuenta a todos los sectores y equilibrar sus necesidades respectivas⁵⁹.

A la demanda creciente del espectro debe añadirse, como elemento que sustenta la búsqueda de eficiencia en los servicios de telecomunicaciones, el que no todas las partes del mismo reúnen las mismas propiedades físicas⁶⁰. Cada frecuencia presenta unas características típicas, de lo que se deduce que determinadas bandas estén especialmente indicadas para proporcionar unos servicios concretos provocando, en ocasiones, conflictos entre distintos servicios que pugnan por la misma banda.

En el esquema peruano, se han identificado dos aspectos vinculados directamente con el uso eficiente del espectro radioeléctrico: en primer lugar, la promoción de inversiones, de manera que se contribuya a aumentar la cobertura y calidad de los servicios de telecomunicaciones; y, en segundo lugar, el desarrollo del mercado y de la competencia en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones⁶¹.

Todas estas motivaciones se han visto reflejadas en el marco jurídico que regula los

55 Como sostiene J. C. LAGUNA DE PAZ, *Telecomunicaciones...*, (N° 24) pp. 111; es necesario “tener en cuenta que los Estados disponen de un apreciable margen de actuación en la definición de la política del espectro radioeléctrico”, de que “se acepta que la distribución de las frecuencias debe responder a las necesidades y prioridades de cada país, por lo que sólo una reducida parte de los usos del espectro se encuentra armonizada a nivel internacional” y que “las frecuencias disponibles para algunos servicios pueden variar así de un país a otro, lo que dificulta la introducción de servicios paneuropeos y globales”.

56 CALVO, A. Y SANMARTIN, J., “Artículo 44.- Facultades de Gobierno para la gestión del dominio público radioeléctrico”, en J. CREMADES Y J. RODRIGUEZ-ARANA (Dir.), *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, Ed. La Ley, Madrid, 2004, pp. 593.

57 Al respecto, *vid.* el considerando 1 y el artículo 1.1 de la Decisión espectro radioeléctrico.

58 Al respecto, *vid.* el primer párrafo del considerando 8 de la Decisión espectro radioeléctrico.

59 Al respecto, *vid.* el segundo y tercer párrafos del considerando 8 de la Decisión espectro radioeléctrico.

60 GRETTEL, *Competencia y regulación en los mercados de telecomunicaciones, el audiovisual e Internet*, Ed. Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación, Madrid, 1998, p. 220.

61 Al respecto, *vid.* los incisos b) y c) del artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 087-2002-MTC/15.03.

servicios de telecomunicaciones en el Perú. Así, respecto al uso eficiente del espectro, el RTel dispone:

“Artículo 21.- La asignación de espectro para servicios públicos, estará sujeta al cumplimiento de metas de uso de espectro, las cuales estarán contempladas en el instrumento que lo asigna. Entiéndase por metas de uso de espectro la obligación y compromiso que tiene la empresa concesionaria de utilizar en forma eficiente y efectiva el espectro asignado, de tal manera que se garantice el uso eficiente de dicho recurso”.

Sobre esta base es que, vía la Resolución Ministerial N° 087-2002-MTC/15.03, publicada el 11 de febrero de 2002, se aprobó la norma de metas de uso del espectro radioeléctrico de servicios públicos de telecomunicaciones, en la que se establecen los principios lo informan y que se constituyen en los lineamientos en base a los cuales la autoridad competente basará su evaluación y decisión en los casos de uso ineficiente⁶² del espectro radioeléctrico.

El punto de partida de esta norma es que sobre la base que el espectro radioeléctrico es un recurso escaso de oferta fija, debe estar asignado a aquellos concesionarios que mejor contribuyan al desarrollo de los servicios de telecomunicaciones –sin acaso distinguirlos–, de manera eficiente⁶³.

En la evaluación que realice la autoridad sectorial sobre el uso eficiente del espectro radioeléctrico tendrá que observar los principios de igualdad de trato, imparcialidad y transparencia, de tal forma que se garantice al operador que no será discriminado frente a otros operadores, que la evaluación va a ser objetiva y que la decisión que se tome estará dentro del marco de actuación de la Administración y que la misma tendrá la motivación correspondiente⁶⁴.

De acuerdo con la norma de Metas de Uso de espectro radioeléctrico, la autoridad competente para realizar la evaluación será la Unidad Técnica Especializada en Telecomunicaciones (UECT), perteneciente al MTC. Las referidas Metas de Uso serán establecidas por la propia UECT⁶⁵ y constarán como anexos técnicos al instrumento que habilite al operador a prestar el respectivo servicio de telecomunicaciones.

La norma ha previsto que la verificación del cumplimiento de las Metas de Uso del espectro radioeléctrico deba realizarse desde que se inicia la prestación del servicio de telecomunicaciones por parte de los operadores. Sin embargo, luego de la finalización de los plazos establecidos en los anexos que contienen las Metas de Uso de Espectro Radio Eléctrico, las verificaciones serán de carácter periódico⁶⁶.

62 De acuerdo con el artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 087-2002-MTC/15.03; *“se entiende por uso ineficiente del espectro al no uso o uso parcial injustificado de las frecuencias asignadas para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, medido de acuerdo a las Metas de Uso aprobadas mediante el acto administrativo correspondiente. Dichas Metas de Uso constituyen valores mínimos que deben cumplir los concesionarios de acuerdo al período de tiempo establecido en los correspondientes anexos técnicos sobre Metas de Uso de Espectro Radioeléctrico”.*

63 Al respecto, *vid.* el inciso a) del artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 087-2002-MTC/15.03.

64 Al respecto, *vid.* los incisos d) y e) del artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 087-2002-MTC/15.03.

65 De acuerdo con lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 4 de la Resolución Ministerial N° 087-2002-MTC/15.03, deberá observarse el Plan Mínimo de Expansión del servicio o en caso que el mismo haya finalizado, deberá basarse en los indicadores de las Metas de Uso del último año.

66 Al respecto, *vid.* el último párrafo del artículo 4 de la Resolución Ministerial N° 087-2002-MTC/15.03.

El procedimiento⁶⁷ de verificación será realizado por la UECT, de acuerdo con las pautas establecidas en las norma de Metas de Uso y podrá generar, en caso de uso indebido del espectro, la revocación parcial (cuando el concesionario haya cumplido sólo parcialmente y de manera injustificada con las Metas de Uso en los plazos establecidos), por lo que los canales asignados no utilizados revertirán al Estado; o la revocación total (cuando el concesionario no ha utilizado el espectro radioeléctrico), que podrá producir además la cancelación de la concesión⁶⁸.

La actividad de verificación debe estar considerada dentro de lo que es el control de espectro radioeléctrico —que consiste en comprobar que el uso real que se hace del espectro se ajusta a los objetivos y regulación establecidos⁶⁹—, ya que dentro de la obligación general del Ministerio del sector de velar por el correcto funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones que utilicen el espectro, se encuentra la de asignar el uso racional del mismo⁷⁰.

Las acciones de control⁷¹ tienen como objetivo el realizar comprobaciones técnicas de las emisiones radioeléctricas, identificar y localizar interferencias perjudiciales y demás per-

turbaciones a los sistemas y servicios de telecomunicaciones⁷². Asimismo, estarán dirigidas a detectar a las personas que presten servicios de telecomunicaciones en condiciones técnicas distintas a las establecidas⁷³ por la Administración sectorial, o sin la correspondiente concesión, autorización, permiso o licencia.

II. NUMERACIÓN

1. NECESIDAD DE UN ORDENAMIENTO DE LA NUMERACIÓN

Al igual que el espectro radioeléctrico, la numeración constituye un recurso escaso necesario para la operatividad de los servicios de telecomunicaciones. De ahí, la importancia de su regulación y adecuada planificación por parte de la Administración sectorial. Dos son las motivaciones que pueden identificarse para el establecimiento de un ordenamiento de la numeración⁷⁴:

- La numeración es un recurso escaso que requiere una gestión eficiente a través de la Administración sectorial y de forma independiente a los operadores de los servicios de tele-

67 Al respecto, *vid.* el artículo 7 de la Resolución Ministerial N° 087-2002-MTC/15.03.

68 Al respecto, *vid.* el artículo 8 de la Resolución Ministerial N° 087-2002-MTC/15.03 y el artículo 225.1 del RTel.

69 MARZO, J., "El dominio público radioeléctrico"..., (N° 7) p. 160.

70 Al respecto, *vid.* el artículo 229 del RTel.

71 Al respecto, *vid.* el artículo 239 del RTel.

72 Al respecto, los operadores deberán observar lo dispuesto en el artículo 219 del RTel:

"Artículo 219.- Toda estación radioeléctrica operará sin afectar la calidad ni interferir otros servicios de radiocomunicaciones autorizados. En caso de interferencia perjudicial, el causante está obligado a suspender de inmediato sus operaciones hasta corregir la interferencia a satisfacción del Ministerio".

73 Al respecto, el artículo 223 del RTel establece la prohibición general del uso de estaciones radioeléctricas para finalidad diferente de la autorizada. Sin embargo, también establece la posibilidad de exceptuarse de dicha regla cuando: se realice en apoyo de los sistemas de defensa.

74 En este punto, seguimos el planteamiento de GRETEL, *Competencia y regulación en los mercados de telecomunicaciones...*, (N° 60) p. 237.

comunicaciones⁷⁵. Asimismo, es un recurso limitado por razones técnicas (capacidad limitada en el tratamiento de las redes, dimensionamiento del plan de numeración y el número máximo de cifras utilizables recomendado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones - UIT) y por la propia universalización del servicio telefónico fijo, así como y por la presencia de nuevos operadores que prestan nuevos servicios de telecomunicaciones y que precisan, para esos servicios, de nuevos números⁷⁶.

- Las implicancias de la numeración sobre las decisiones de consumo de los usuarios pueden convertirse en un obstáculo para los operadores entrantes en el mercado. Al respecto, como sostiene SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, cuando aparecen en el mercado multitud de operadores debido al proceso de liberalización, la numeración es, además, un medio técnico y jurídico por el que se debe fomentar la competencia entre operadores, ya que al tratarse de un recurso escaso, es posible que los operadores dominantes pretendan acapararla y controlarla, de modo que no puedan entrar nuevos operadores⁷⁷.

Estas motivaciones conducen no sólo a que se regule un marco normativo general sobre la gestión con control de la utilización del recurso de numeración, sino también a la instauración de un plan de numeración que sea el referente de todos los operadores y a implantar procedimientos que eliminen cualquier barrera que afecte la competencia entre operadores

como son los mecanismos de selección y la portabilidad⁷⁸.

El número del abonado a un servicio público de telecomunicaciones (servicio de telefonía fija, los servicios públicos móviles tales como el servicio telefónico móvil, el servicio de comunicaciones personales, el servicio móvil de canales múltiples de selección automática-troncalizado, el servicio móvil por satélite, así como otros servicios públicos definidos por la Administración sectorial), tradicionalmente cumplió tres funciones: ser el medio de identificación del abonado, constituirse en un medio de identificación de los operadores de servicios y ser utilizado con propósitos técnicos para identificar los canales a través de los cuales se transmiten las comunicaciones⁷⁹. Asimismo, de forma específica pueden mencionarse las siguientes:

- El número por sí mismo es un indicativo directo del tipo de servicio, la tarifa y el destino geográfico.
- Cumplen una función comercial, ya que los números cuyos dígitos son fácilmente identificables pueden tener un alto valor en el mercado.
- Posibilitan el acceso a servicios públicos esenciales (policía, atención sanitaria de urgencia, etc.).

A pesar de la importancia de la numeración y de su funcionalidad en el ámbito de los servicios públicos de telecomunicaciones,

75 En este mismo sentido, J. J. MONTERO Y H. BROKELMANN, *Telecomunicaciones y Televisión. La nueva regulación en España*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 273; consideran que la exigencia de una gestión eficiente evitará el colapso de las estructuras y permitirá la introducción de nuevos servicios.

76 Seguimos el planteamiento de A. J. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *Derecho de las telecomunicaciones. Nuevo Derecho y nuevo mercado*, Ed. Dykinson, Madrid, 2002, p. 115.

77 SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A. J., *Derecho de las telecomunicaciones...*, (Nº 76) p. 116.

78 En términos similares, *vid.* A. J. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *Derecho de las telecomunicaciones...*, (Nº 76) p. 118.

79 NIHOUL, P., Y RODFORD, P., *EU Electronic Communications Law. Competition and regulation in the European Telecommunications Market*, Ed. Oxford University Press, 2004, p. 130.

en el Perú, la LTel y el RTel no han regulado dicha temática como se ha hecho en el caso del espectro radioeléctrico. Si bien las directrices básicas de la utilización de la numeración tiene su referente en los Planes Nacionales de Telecomunicaciones (PNT)⁸⁰, sólo hasta la expedición de la Resolución Suprema N° 022-2002-MTC, de 31 de agosto de 2002, se contó con un Plan Técnico Fundamental de Numeración (PTFN), el mismo que fue aprobado con el objeto de establecer las bases para una adecuada administración, eficiente asignación, supervisión y uso de la numeración, considerada como un recurso escaso, así como para definir las estructuras de numeración para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones⁸¹.

2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL PLAN TÉCNICO FUNDAMENTAL DE NUMERACIÓN (PTFN)

El PTFN aprobado en el Perú es un documento concordante con la Recomendación UIT E.164 ("Plan Internacional de Numeración de Telecomunicaciones Públicas") y con los acuerdos internacionales de telecomu-

nicaciones suscritos por el Perú. De igual forma, recoge la versión realizada con la participación de la UIT en el año 1999⁸².

El punto de partida para analizar el PTFN es la consideración de la numeración como un recurso escaso, sin embargo, no queda claro si el mismo tiene carácter demanial, como sucede con el espectro radioeléctrico. La duda surge por las siguientes razones: no hay una declaración expresa del legislador peruano respecto a que la numeración sea considerada como bien de dominio público y, si bien para que uno pueda solicitar la asignación del recurso de numeración es necesario tener la calidad de operador con concesión vigente, no hay ninguna disposición que establezca que el otorgamiento de la concesión comprenda además la asignación de numeración.

A nuestro parecer, además de las razones expuestas hay que considerar que los recursos de numeración no tienen la calidad de dominio público a pesar de su carácter escaso, toda vez que el mecanismo de asignación establecido por el legislador peruano es el de un acto administrativo y porque, a diferencia de la especificidad técnica de las bandas de frecuencias, los recursos de numeración pueden

80 Actualmente, a pesar de su importancia para el desarrollo tecnológico, económico y normativo del sector de las telecomunicaciones, el MTC no cuenta con un Plan Nacional de Telecomunicaciones. El único plan aprobado a la fecha data del año 1978, sin embargo, con los avances tecnológicos y el crecimiento del sector ya se encuentra desactualizado. El artículo 17 del ya derogado decreto supremo N° 06-94-TCC, antiguo Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, definía el Plan Nacional de Telecomunicaciones como "*el documento que contiene los planes técnicos fundamentales que sobre la base del principio de integración de redes, sistemas y servicios, establece las pautas y lineamientos técnicos básicos que aseguran la integración e implementación de los servicios de telecomunicaciones a nivel nacional*" y establecía que su elaboración corría a cargo del MTC, debiendo ser aprobado por Resolución Suprema refrendada por el Titular del Ministerio; asimismo, disponía que su actualización o revisión debía realizarse obligatoriamente en períodos no mayores de cinco (5) años y que el MTC podía convocar a audiencia pública previamente a la aprobación de las modificaciones del Plan, a fin de recoger los aportes de las personas o entidades especializadas. Los planes nacionales de desarrollo de las telecomunicaciones deberán elaborarse tomando en cuenta el citado Plan. Desde la fecha de expedición de la glosada norma no se aprobó ningún Plan, el año 1998 se elaboró un documento técnico pero que se consideraba como un Plan Nacional de Telecomunicaciones. Con la expedición del nuevo texto del RTel (decreto supremo N° 027-2004-MTC), el texto de la norma del artículo 17 permanece vigente en términos similares a los señalados anteriormente en el artículo 20 del RTel, sin embargo, como se refirió, el MTC no ha aprobado el referido Plan.

81 Al respecto, *vid.* el tercer considerando de la Resolución Suprema N° 022-2001-MTC.

82 La referencia es tomada de la Introducción al PTFN.

asignarse y generarse en caso que una estructura de numeración no tenga series disponibles.

Ahora bien, es necesario poner énfasis en que la falta de reconocimiento en el Perú del carácter demanial del recurso de numeración no significa que la Administración sectorial no pueda establecer mecanismos de intervención en su ordenación (gestión y supervisión). Al contrario, es ésta la vía para garantizar que la asignación de la numeración a los servicios públicos de telecomunicaciones es eficiente y se realiza respetando principios de igualdad de oportunidades y transparencia⁸³.

En el Perú, lo que ha operado en el caso de la numeración es una reserva en lo que a gestión y administración del recurso se refiere, y no hay en sentido estricto titularidad respecto del mismo. Jurídicamente, la numeración

es un res communis omnium, que no siendo demanio, tampoco es posible jurídicamente la apropiación a título exclusivamente privado⁸⁴. Según SANCHEZ RODRIGUEZ, “lo que se quiere con la reserva es la ineficacia de todo mecanismo de derecho privado en la utilización excluyente de este bien”⁸⁵.

El tratamiento de la numeración en España⁸⁶ es similar al de la legislación peruana, ya que la ley N° 32/2003 no se pronuncia respecto de su naturaleza jurídica, sino que es considerada como recurso público de manera que lo que se habría fijado es una reserva de un recurso esencial, en el sentido del artículo 128.2 de la Constitución Española⁸⁷. De esta forma, conforme lo dispone la legislación española, la asignación de números sólo supondrá el otorgamiento de derechos de uso⁸⁸.

83 SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A. J., *Derecho de las telecomunicaciones...*, (Nº 76), p. 118.

84 SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A. J., *Derecho de las telecomunicaciones...*, (Nº 76) p. 119.

85 SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A. J., *Derecho de las telecomunicaciones...*, (Nº 76). Al respecto, P. NIHOUL, Y P. RODFORD, *EU Electronic Communications Law...*, (Nº 79) p. 131; consideran que bajo el nuevo marco regulatorio comunitario del 2002, los números pueden ser transferidos comercialmente entre operadores, pudiendo ser ésta una forma de uso correcto de los mismos, ya que evita que estén en poder de operadores que por dificultades económicas no pueden hacer uso de los mismos.

86 En el ámbito de la Unión Europea, el considerando 20 de la Directiva Marco hace referencia al tema de la numeración en los siguientes términos: “Para que las empresas puedan competir en el sector de las comunicaciones electrónicas, resulta esencial que el acceso a los recursos de numeración se base en criterios transparentes, objetivos y no discriminatorios (...)”. Asimismo, el artículo 10.2 de la Directiva Marco (cuya lectura debe hacerse conjuntamente con el artículo 5 de la Directiva autorización) dispone:

“Artículo 10. Numeración, denominación y direccionamiento (...)”

2. Las autoridades nacionales de reglamentación velarán porque los planes y procedimientos de numeración se apliquen de forma que exista igualdad de trato entre todos los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público. En particular, los Estados miembros garantizarán que las empresas a las que se haya atribuido una serie de números no discriminen a otros proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas en lo que se refiere a las secuencias de números utilizadas para dar acceso a sus servicios. (...)”.

87 Respecto de la caracterización de los recursos de numeración realizada en España, J. C. LAGUNA DE PAZ, *Telecomunicaciones...*, (Nº 24) pp. 126-128; ha formulado tres importantes comentarios: En primer lugar, señala que la reserva al sector público del espacio público de numeración, con el fin de asegurar su disponibilidad para los servicios públicos de telecomunicaciones, podría conducir a una demanización del bien; en segundo lugar, considera que al estar la numeración al servicio de la expansión de las telecomunicaciones, el recurso de numeración debería adaptarse a las necesidades que requiera la proliferación de terminales de telecomunicación, de esta manera, es posible discutir el carácter de recurso limitado de numeración o del sistema que haya de aplicarse para la identificación, y que aunque se tratase de recursos limitados, debe recordarse que la escasez no necesariamente supone la reserva del bien al sector público; y, en tercer lugar, es necesario tener presente que el objeto de la reserva es del espacio público de numeración, de tal manera que la elaboración de guías electrónicas y los servicios especializados en suministro sobre números de abonado son actividades que se prestan en régimen de libre competencia.

88 Al respecto, *vid.* el primer párrafo artículo 16.7 de la ley N° 32/2003.

De otro lado, también se considera que en su calidad de recurso escaso está sujeto a un régimen de planificación, por lo que se ha dispuesto que la aprobación de los planes de numeración esté a cargo del Gobierno⁸⁹, y la gestión y control de los mismos quede a cargo de la entidad reguladora sectorial (la CMT)⁹⁰.

Un segundo punto importante es el referido a los objetivos de PTFN, los mismos que son concordantes con las consideraciones expuestas en el apartado precedente, pudiendo distinguirse los siguientes⁹¹:

- El establecimiento de las bases para una adecuada administración; la oportuna supervisión y el uso de la numeración mediante la asignación eficiente y no discriminatoria de los recursos disponibles.
- La definición de las estructuras de numeración para la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, con la finalidad de identificación de los destinos y/o equipos terminales de las diferentes redes públicas de telecomunicaciones.
- Facilitar el acceso a los diferentes servicios prestados por los operadores de las redes públicas de telecomunicaciones.
- Permitir la interoperabilidad entre las redes y servicios de telecomunicaciones.

- Facilitar el ingreso de nuevas empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones, la incorporación de nuevos servicios y la ampliación de los existentes.
- Facilitar al abonado, en la medida de lo posible, el reconocimiento de los diferentes servicios y sus proveedores.
- Cumplir con los requerimientos estimados de numeración a largo plazo (no menos de 20 años).

Ahora bien, el PTFN define cuáles son los conceptos que sirven de base al plan⁹², así como los distintos servicios especiales⁹³ y los servicios suplementarios que, a través de la numeración, pueden ser prestados a los abonados.

De otro lado, es necesario prestar atención respecto de la configuración que hace el PTFN de las estructuras de numeración, las que comprenden:

- La estructura del número internacional y la estructura del número nacional;
- La estructura de los números geográficos (estructura del número nacional (significativo) geográfico, estructura del número de abonado);
- La estructura de números no geográficos (estructura del número nacional (significativo) móvil, estructura de numeración para facilidades de red inteligente⁹⁴);

89 Al respecto, *vid.* el artículo 16.3 de la ley N° 32/2003.

90 Al respecto, *vid.* el artículo 16.4 de la ley N° 32/2003.

91 Al respecto, *vid.* el punto 1 del PTFN.

92 Nos referimos, a las definiciones de: prefijo (internacional y larga distancia nacional), indicativo de país (CC: Country Code), indicativo nacional de destino (NDC: Nacional Destination Code: Trunk Code, Destination Network), número de abonado (SN: Subscriber Number), número internacional, número nacional (significativo), números geográficos, números no geográficos, código de identificación del concesionario del servicio portador de larga distancia, códigos de acceso para comunicaciones de larga distancia mediante el uso de tarjetas de pago, códigos de acceso a servicios diversos.

93 Nos referimos a los servicios especiales, servicios especiales facultativos y servicios especiales con interoperabilidad.

94 Las facilidades de red inteligente comprendidas son: Serie 800 (servicio de cobro revertido automático o "llamada libre de pago"), serie 801 (servicio de pago compartido), serie 802 (número universal), serie 804 (número personal), serie 805 (llamadas masivas/telefoto), serie 806 (red privada virtual), serie 806 (audio servicios de valor adicional).

- La estructura de numeración de servicios especiales (estructura de numeración de servicios especiales básicos⁹⁵, la estructura de numeración de servicios especiales facultativos, estructura de numeración para servicios especiales con interoperabilidad);
- La estructura de numeración para los servicios suplementarios;
- La estructura de numeración para la identificación del concesionario del servicio portador de larga distancia;
- La estructura de numeración para las comunicaciones de larga distancia mediante el uso de tarjeta de pago;
- La estructura de numeración para el acceso a servicios diversos;
- La estructura de numeración de reserva;
- Los prefijos⁹⁶; y,
- Los indicativos (de país y larga distancia nacional).

Junto con la estructura de numeración se han delimitado las zonas o áreas de numeración geográfica, en donde los departamentos constituyen la unidad básica para la configuración de las zonas de numeración, de tal forma que uno o más departamentos conforman una zona de numeración cuya identificación será realizada a través de los códigos de áreas de numeración.

El PTFN ha establecido 8 zonas de numeración y considerado 6 de las mismas, habiendo reservado las zonas 2 y 3, de acuerdo con el siguiente esquema:

Zona de Numeración	COBERTURA GEOGRAFICA (Por departamentos)
1	Lima y Provincia Constitucional del Callao
4	La Libertad, Ancash, San Martín y Amazonas
5	Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno e Ica
6	Junín, Pasco, Huánuco, Ucayali, Huancavelica, Ayacucho y Loreto
7	Tumbes, Piura, Lambayeque y Cajamarca
8	Cusco, Apurímac y Madre de Dios

También se ha establecido una zona o área virtual, que se encuentra reservada para la telefonía móvil y que podrá implementarse cuando las necesidades del mercado y/o la Administración lo consideren pertinente.

Finalmente, el PTFN ha establecido los procedimientos que se siguen para la marcación y acceso a los servicios de telecomunicaciones. A través de dichos procedimientos se combinan las diferentes estructuras de numeración a las que hemos hecho referencia.

95 Los servicios especiales básicos comprendidos son: 101 (centro de mantenimiento), 102 (servicio de reclamo por avería), 103 (informaciones de guía local y nacional), 104 (telegestión comercial), 105 (emergencia-policía), 108 (operadora internacional), 109 (operadora nacional), 111 (emergencia nacional), 115 (defensa civil), 116 (emergencia-bomberos), 117 (emergencia hospital).

96 Prefijo internacional: por preselección, de llamada por llamada; prefijo de larga distancia nacional: por preselección, llamada por llamada; prefijo para el acceso a facilidades de red inteligente.

3. DE LA GESTIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA NUMERACIÓN

3.1. Ámbito de aplicación

Los operadores o concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones, los titulares de servicios de valor añadido y los comercializadores de servicios de telecomunicaciones están sujetos al marco reglamentario de gestión y supervisión de los recursos de numeración, aprobado por el legislador peruano⁹⁷.

Como regla general, en caso de asignación de numeración, los titulares están obligados a garantizar que sus planes de numeración estén enmarcados en el PTFN.

3.2. Ámbito institucional

Desde un punto de vista institucional, los órganos que ejercen competencias de tipo administrativo en la gestión y supervisión de la utilización del recurso de numeración son:

- la Dirección de Gestión del MTC, como órgano encargado de la atención y resolución de solicitudes de asignación de numeración que se presenten, así como para dejar sin efecto la asignación, disponer la reversión del recurso numérico y absolver las consultas relativas a la gestión de la numeración;
- la Dirección de Control del MTC, como órgano a cargo de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones y las condiciones específicas establecidas para la utilización de la numeración asignada; y,

- la Secretaría de Telecomunicaciones del MTC, como órgano a cargo de evaluar y proponer las modificaciones al PTFN, así como también la definición de los servicios especiales con interoperabilidad⁹⁸.

3.3. Principios y criterios aplicables a la asignación

En relación a los principios aplicables⁹⁹, la norma establece que durante la realización del proceso de asignación, tendrá que observarse los siguientes principios: eficiencia, que debe considerar la satisfacción de la demanda de los usuarios; la igualdad de oportunidades e imparcialidad; y, la transparencia.

Estrechamente vinculados con los principios antes enunciados, los criterios a tomar en cuenta son: la asignación eficiente; la disponibilidad de la numeración; y, la utilización del registro asignado de acuerdo con el plan previsto.

Complementariamente, se tendrá en cuenta los siguientes aspectos: la asignación de un código único por concesionario; el mantenimiento del mismo código de concesionario en el caso de servicios especiales con interoperabilidad; y la utilización de sorteos en caso de coincidencia en la solicitud de un mismo número.

Finalmente, el MTC, en la medida de lo posible, establecerá los rangos de numeración diferenciados por los servicios públicos de telecomunicaciones, así como de identificación de los concesionarios que los prestan.

97 Al respecto, *vid.* el artículo 1 del Reglamento para la Gestión y Supervisión de la Numeración de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones fue aprobado vía el decreto supremo N° 021-2004-MTC, de 22 de abril de 2004.

98 Al respecto, *vid.* los artículos 2 y 4 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

99 Al respecto, *vid.* el artículo 5 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

4. PROCEDIMIENTO PARA LA ASIGNACIÓN DE LA NUMERACIÓN Y CAUSALES PARA DEJARLA SIN EFECTO

El procedimiento de asignación establecido por el reglamento se inicia con la presentación de una solicitud por el operador concesionario, quien deberá describir el plan de numeración y/o el servicio a utilizar; la justificación del recurso solicitado y cuál va a ser su uso, detallando los servicios o facilidades que se van a prestar¹⁰⁰. En el supuesto concreto que la solicitud esté dirigida a la obtención del código de numeración de servicios especiales con interoperabilidad¹⁰¹, ésta se encuentra sujeta a las siguientes condiciones: que se verifique que la peticionante ya ha iniciado la prestación comercial del servicio telefónico fijo otorgado en concesión y, la ampliación de planes mínimos de expansión¹⁰².

De otro lado, el legislador peruano ha establecido una serie de supuestos que impliquen que se deje sin efecto de forma parcial o total la asignación del recurso de numeración, de tal forma que de producirse los mismos, los recursos revertirán al Estado¹⁰³. En caso de dejar sin efecto parcialmente la asignación, ésta procederá si el operador así lo ha solicitado o si se ha establecido que el operador precisa de menos recursos de numeración que los asignados. Sobre este segundo supuesto, es necesario tener presente que, de forma previa, se tiene que haber realizado una supervisión de la autoridad sectorial, de manera que pueda garan-

tizarse la legalidad de la resolución administrativa.

En caso que se disponga dejar sin efecto totalmente la asignación, ésta podrá producirse en los siguientes supuestos:

- Si es que el operador así lo ha solicitado, se ha incumplido con las obligaciones de los operadores y con las condiciones específicas para la utilización asignada.
- La utilización del recurso sea manifiestamente insuficiente, se incumplan las normas sobre servicios especiales con interoperabilidad.
- Se resuelva o termine el contrato de concesión del operador.
- Se cancele la inscripción.

5. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TITULARES DE LA NUMERACIÓN

Con relación a los derechos que corresponden a los operadores a los cuales les ha sido asignada numeración, la legislación ha considerado los siguientes¹⁰⁴:

- El uso y administración del recurso numérico asignado.
- La potestad de transferir el recurso numérico asignado, previa aprobación del MTC.
- Otros aspectos que pueda determinar el MTC mediante Resolución Ministerial.

En el caso de transferencia del recurso de numeración, conforme lo dispone la norma re-

100 Al respecto, *vid.* el artículo 6 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

101 Definidos por el PTFN como aquellos servicios especiales brindados por los concesionarios de los servicios públicos locales, que deben ser necesariamente reconocidos por todas las redes de los demás concesionarios de los servicios público locales. Por ejemplo, se consideran servicios especiales con interoperabilidad el de las tarjetas prepago para llamadas locales e internacionales. Con respecto a este tipo de servicios, se ha dictado el decreto supremo N° 062-2003-MTC, en el que se busca precisar sus alcances.

102 Al respecto, *vid.* el artículo 22 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

103 Al respecto, *vid.* el artículo 18 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

104 Al respecto, *vid.* el artículo 10 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

glamentaria, deberá seguir un procedimiento para conseguir el pronunciamiento en que el MTC autorice dicha operación¹⁰⁵. En nuestra opinión, dicha solicitud no debe tener el carácter de mero trámite, sino que debe ser analizada detenidamente por la autoridad sectorial, ya que puede llevar a que se genere todo un tráfico especulativo de dicho recurso, perjudicando las condiciones de competencia en el mercado en lo que a oferta de servicios se refiere.

En lo que respecta a las obligaciones de los operadores con relación a los recursos de numeración que le han sido asignados, pueden distinguirse una serie de *obligaciones generales* de aquellas otras de *carácter específico*.

*Obligaciones generales*¹⁰⁶:

- Usar el recurso asignado de acuerdo con los fines especificados en la resolución administrativa.
- Iniciar la utilización de la numeración asignada en un plazo no mayor de 12 meses, contado desde la fecha de notificación de la respectiva resolución.
- Contar y poner a disposición de las Direcciones de Gestión y Control, un registro actualizado que contenga el uso del recurso numérico asignado.

Obligaciones específicas:

- Cumplir con aquellas condiciones específicas para el uso de la numeración que im-

ponga la Dirección de Gestión a efectos de dar cumplimiento al PTFN¹⁰⁷.

- Facilitar los números a sus abonados, suscriptores y comercializadores, de ser el caso¹⁰⁸.
- Informar a los operadores con los que se encuentran interconectados (nacionales e internacionales) la nueva numeración asignada por el MTC¹⁰⁹.
- Remitir información a la Dirección de Gestión del MTC, durante el mes de enero de cada año y siempre que hayan transcurrido más de seis meses desde la fecha de la resolución de asignación del recurso, sobre las previsiones de utilización de la numeración para el año en curso, así como la relativa al año precedente¹¹⁰.
- En caso de modificación de las condiciones especificadas para la utilización de la numeración, el operador deberá solicitar autorización a la Dirección de Gestión¹¹¹.

Es importante, a efectos de supervisión, el cumplimiento de la obligación de remitir información a la Dirección de Gestión, ya que dicha autoridad sectorial podrá establecer si el operador utiliza de forma eficiente el recurso y si no realiza reservas del mismo que puedan perjudicar a los otros operadores de servicios similares¹¹².

6. LA PORTABILIDAD NUMÉRICA

La LTel, el RTel, así como el Reglamento para la Gestión y Administración de recur-

105 Al respecto, *vid.* el artículo 17 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

106 Al respecto, *vid.* el artículo 11 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

107 Al respecto, *vid.* el artículo 12 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

108 Al respecto, *vid.* el artículo 13 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

109 Al respecto, *vid.* el artículo 14 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

110 Al respecto, *vid.* el artículo 15 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

111 Al respecto, *vid.* el artículo 16 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

112 Al respecto, *vid.* el artículo 24 del decreto supremo N° 021-2004-MTC.

so de numeración no han previsto la regulación de aquellos aspectos que tienen que ver la portabilidad numérica. Sin embargo, de la interpretación del artículo 73¹¹³ de la LTel, puede colegirse que el derecho de elección del usuario/abonado, está directamente vinculado con el derecho a la portabilidad numérica, ya que precisamente en el ejercicio del derecho de elección es que puede cambiarse de operador de los servicios de telecomunicaciones conservando el número que le fuera asignado. Además, la citada norma establece la prohibición general de que los operadores de servicios realicen prácticas que impidan o distorsionen el derecho del usuario a la libre elección.

Si nos atenemos a la naturaleza jurídica de la numeración, se puede admitir que la misma no tiene la consideración de derecho o interés patrimonial legítimo de los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones, de ahí que no sea expropiable, ni sobre la misma se proyecte derecho real alguno de propiedad industrial o intelectual de los operadores ni podrá ser libremente transferido, salvo mediante autorización del MTC¹¹⁴.

La no apropiabilidad del recurso de numeración por los operadores, para el abonado implica el derecho de conservación de los números que les han sido asignados, de modo que podrán cambiar de operador del servicio

público de telecomunicaciones cuantas veces estimen y sea técnicamente posible, teniendo los operadores la obligación de transferir el número al operador libremente seleccionado por el usuario¹¹⁵.

De acuerdo entonces con lo sostenido, la portabilidad se entiende como el derecho de los abonados a un servicio público de telecomunicaciones a conservar su número cuando cambian de operador.

El cambio de número puede ocasionar tales perjuicios al abonado que incluso puede llegar a hacerles desistir cualquier intento, renunciando así a las nuevas condiciones que le ofreciese otro operador; sin embargo, el problema de fondo es de una situación que puede llegar a dificultar la libre competencia y la libertad de elección del operador concesionario y que carece de justificación cuando no hay limitaciones técnicas para realizar la operación¹¹⁶.

Por ello es que, fundamentalmente, con el objetivo de tomar la decisión de cambiar de operador en base a consideraciones relacionadas exclusivamente con el servicio (técnicas y/o económicas), y no por los perjuicios que pudiera ocasionarle el cambio de número, se introduce la figura de la portabilidad numérica como medida liberalizadora del reconocimiento del derecho a conservar el número al abonado.

113 Al respecto, el artículo 73 de la LTel dispone:

"Artículo 73.- El usuario, en la medida que sea técnicamente factible tiene derecho de elegir el operador del servicio de telecomunicaciones que a su criterio le convenga. En este sentido las empresas que presten servicios de telecomunicaciones se abstendrán de realizar prácticas que impidan o distorsionen el derecho del usuario a la libre elección".

114 Seguimos el planteamiento de A. J. SANCHEZ RODRÍGUEZ, *Derecho de las telecomunicaciones...*, (Nº 1) p. 120.

115 SANCHEZ RODRÍGUEZ, A. J., *Derecho de las telecomunicaciones...*, (Nº 1). Como precisa M. M. FERNANDO PABLO, *Derecho General de las Telecomunicaciones*, Ed. Colex, Madrid, 1998, pp. 87; este derecho "se traduce en la obligación de los operadores de redes públicas y de servicios abiertos al público de facilitar tal conservación, mediante una suerte de "tráfico de números", en el que es el abonado el que aminora o incrementa los números asignados a cada operadora, si bien una vez que cesa en abono a una operadora, ésta pierde el derecho a explotar dicho número".

116 Al respecto, *vid.* de GRETEL, *Competencia y regulación en los mercados de telecomunicaciones...*, (Nº 60) pp. 250; L. CONTRERAS, "Portabilidad de número de abonado en redes actuales y futuras", en *VII Jornadas Telecom I+D*, 28-29 octubre 1998, Madrid; y J. J. MONTERO Y H. BROKELMANN, *Telecomunicaciones y Televisión...*, (Nº 75) p. 349; entre otros.

Lo que es claro, entonces, es que la conservación del número se ha revelado como una cuestión importante desde la perspectiva de la promoción de la competencia, de ahí que la exigencia se haya ido introduciendo en todos los países¹¹⁷.

En España la ley Nº 32/2003 ha regulado la portabilidad en el artículo 18¹¹⁸, intitulándola como “*Conservación de los números telefónicos por sus usuarios*”. Asimismo, en el ámbito de la Unión Europea, la Directiva Servicio Universal ha regulado esta materia, incidiendo en que es extensible “*a todos los abonados a servicios telefónicos disponibles al público incluidos los servicios de telefonía móvil*”¹¹⁹, con independencia de la empresa que preste el servicio en una ubicación geográfica (números geográficos) o en cualquier ubicación (números no geográficos).

Como señalamos, en el Perú aún no se ha regulado la portabilidad. A la fecha, sólo existe un comité liderado por el MTC que está evaluándola, además, recientemente se ha hecho público un “*Estudio Relacionado con la implementación de la Portabilidad Numérica*”¹²⁰, en el cual destacan:

- La definición de portabilidad dentro de los parámetros antes señalados;
- Los tipos de portabilidad que pueden darse (del proveedor de servicios, de servicio y geográfica);
- La identificación de los beneficios que representa, destacando el referido a la libertad

de elección del abonado con respecto al proveedor de servicios, así como el de la promoción de la competencia;

- Las pautas para su implementación (procedimientos simples, bajo costo, plazos breves, intervalos razonables al momento de portar, razones válidas para impedir la portabilidad, números a portar por abonado), así como los aspectos que deben garantizarse (flexibilidad de arquitectura, transparencia, calidad de funcionamiento e interconexión);
- Las técnicas de implementación de la portabilidad más comunes, sus ventajas y desventajas y la técnica a ser implementada.
- Los impactos usuales en la red.
- Los costos generales de la portabilidad numérica y un análisis de la demanda del servicio.
- Las acciones para implementar la portabilidad numérica.

De acuerdo con el referido Informe, el tipo de portabilidad más adecuado al grado de desarrollo del servicio de telecomunicaciones a implementarse sería el de Portabilidad del Proveedor de Servicios denominada “*Portabilidad del Número Local*”. De esta forma, corresponderá al MTC, establecer en qué casos la portabilidad será aplicable, ya sea, por el cambio de operador del servicio de telefonía pública fija (pudiendo establecerse restricciones cuando el cambio implique la modificación del servicio, o si el cambio de ubicación física afecta la zona de numeración y la cobertura geográfi-

117 LAGUNA DE PAZ, J.C., *Telecomunicaciones...*, (Nº 24) p. 130.

118 Al respecto, *vid.* el comentario que de este artículo realiza, J. CREMADES, “*Conservación de los números telefónicos por los abonados*”, en J. CREMADES Y J. RODRIGUEZ-ARANA (Dir.), *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, Ed. La Ley, Madrid, 2004, pág. 293 y sigs. y el estudio sobre la materia de portabilidad de M. FERNANDEZ-ARAGONCILLO, en J. M. VILLAR URIBARRI (Dir.), *La Nueva Regulación de las Telecomunicaciones, la Televisión e Internet*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 115 y ss.

119 Al respecto, *vid.* el artículo 30 de la Directiva Servicio Universal y los comentarios al mismo que realizan P. NIHOUL, Y P. RODFORD, *EU Electronic Communications Law...*, (Nº 79) pp. 742-744.

120 El informe esta disponible en: http://www.mtc.gob.pe/novedades/pdf/Portabilidad_Numerica.pdf (4/12/2004).

ca de la misma), o cuando se realice el cambio de operador de servicios de telefonía móvil.

Sobre esto último, el Informe se inclina porque la portabilidad numérica sea implementada en las redes de telefonía fija, y plantea como una posibilidad el hecho que también lo sea en caso de telefonía móvil. Al respecto, consideramos que si la portabilidad es implementada debería hacerse en ambos tipos de servicios (fijo y móvil), porque el crecimiento del mercado de telefonía móvil en el Perú es gradual y progresivo¹²¹, por la importante utilización personal y comercial del servicio y en razón de que éste es un sector en el cual hay mayor movilidad de los abonados (particulares y em-

presas) con respecto a las ofertas de servicios que hacen los operadores.

Finalmente, es necesario tener presente la importancia de la pauta de implementación de la portabilidad mencionada en el Informe, referida a que deben diseñarse procedimientos simples y con plazos y condiciones adecuados, porque si ello no fuera así, a la luz de la experiencia en otros países, la portabilidad se convertiría en un verdadero cuello de botella ("bottle neck") en el mercado de servicios de telecomunicaciones, con los perjuicios que ello acarrearía para el abonado, así como respecto de la competencia entre operadores.

121 Al respecto, *vid.* las cifras del crecimiento del mercado de telefonía móvil expuesta recientemente por el OSIPTEL y que están disponibles en: [http://www.osiptel.gob.pe/Index.ASP?T=P&P=2637\(29/09/2005\)](http://www.osiptel.gob.pe/Index.ASP?T=P&P=2637(29/09/2005)).