

INTRODUCCIÓN AL DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Derecho Lo Esencial del Derecho 38

Comité Editorial

Baldo Kresalja Rosselló (presidente)

César Landa Arroyo

Jorge Danós Ordóñez

Manuel Monteagudo Valdez

Abraham Siles Vallejos (secretario ejecutivo)

DIEGO ZEGARRA VALDIVIA

INTRODUCCIÓN AL DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

340.7 Zegarra Valdivia, Diego, 1970-
L Introducción al derecho de las telecomunicaciones / Diego Zegarra Valdivia.-- 1a
38 ed.-- Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018 (Lima :
Tarea Asociación Gráfica Educativa).

181 p. ; 21 cm.-- (Lo esencial del derecho ; 38)

Bibliografía: p. [167]-177.

D.L. 2018-19096

ISBN 978-612-317-439-2

1. Derecho - Estudio y enseñanza 2. Telecomunicaciones - Aspectos legales - Perú
3. Regulación del comercio - Aspectos legales - Perú 4. Concesiones - Perú 5. Ser-
vicios públicos - Aspectos legales - Perú I. Pontificia Universidad Católica del Perú
II. Título III. Serie

BNP: 2018-503

Introducción al derecho de las telecomunicaciones

Diego Zegarra Valdivia

Colección «Lo Esencial del Derecho» N° 38

© Diego Zegarra Valdivia, 2018

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

La colección «Lo Esencial del Derecho» ha sido realizada por la Facultad de
Derecho de la PUCP bajo los auspicios del equipo rectoral.

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2018

Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

ISBN obra completa: 978-612-317-229-9

ISBN volumen: 978-612-317-439-2

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-19096

Registro del Proyecto Editorial: 31501361801248

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Índice

PRESENTACIÓN	11
PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	15
1. El inicio del servicio público en la República y la primera legislación: la telegrafía y la telefonía	15
2. La extensión de las telecomunicaciones y su desarrollo legislativo en el siglo XX (1920-1989)	17
3. La separación de la normativa de radio y televisión de la normativa de telecomunicaciones	22
CAPÍTULO 1	
PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ	25
1. Antecedentes históricos: los años noventa y la situación del sector antes de su privatización	25
2. Determinantes generales del proceso de privatización	35
3. El resultado del proceso de privatización del sector de las telecomunicaciones	45
4. Preguntas	48
CAPÍTULO 2	
EL MARCO JURÍDICO BÁSICO DE LA ACTIVIDAD DE TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ: ASPECTOS CARACTERÍSTICOS	49
1. Normas generales aplicables a los servicios de telecomunicaciones	49

2. La actividad de telecomunicaciones como un servicio público	53
3. Preguntas	63
CAPÍTULO 3	
LOS SUJETOS DE LA ACTIVIDAD DE LAS TELECOMUNICACIONES	65
1. La administración de las telecomunicaciones	65
2. Operadores del servicio público de telecomunicaciones	70
3. Abonados y usuarios del servicio público de telecomunicaciones	72
4. Preguntas	79
CAPÍTULO 4	
LOS TÍTULOS HABILITANTES, DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	81
1. La concesión administrativa	82
2. La autorización administrativa	90
3. Los registros administrativos	91
3. Preguntas	92
CAPÍTULO 5	
ACCESO A LA ACTIVIDAD DE TELECOMUNICACIONES	93
1. Acceso	93
2. Interconexión	94
3. Uso compartido de bienes e infraestructura en telecomunicaciones	102
4. Preguntas	105
CAPÍTULO 6	
DOMINIO PÚBLICO RADIOELÉCTRICO Y NUMERACIÓN	107
1. La utilización de recursos escasos	107
2. El espectro radioeléctrico	108
3. La numeración	114
4. Preguntas	122
CAPÍTULO 7	
INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIONES	123
1. La utilización del dominio público y privado	123

2. Promoción del desarrollo de infraestructuras	128
3. La banda ancha	130
4. Preguntas	136

CAPÍTULO 8

REGULACIÓN TARIFARIA Y TASAS EN LAS TELECOMUNICACIONES	137
1. La tarificación en los servicios públicos de telecomunicaciones	137
2. Regímenes tarifarios	141
3. Tasas y aportes en telecomunicaciones	143
4. Preguntas	144

CAPÍTULO 9

EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA COMPETENCIA	145
1. Características de los principales mercados de telecomunicaciones	145
2. Transferencia de títulos habilitantes y asignación de espectro radioeléctrico (control <i>ex ante</i>)	147
3. La normativa de competencia en el sector de telecomunicaciones (control <i>ex post</i>)	149
4. Regulación para la competencia	151
5. Preguntas	154

CAPÍTULO 10

EL SERVICIO UNIVERSAL EN TELECOMUNICACIONES	155
1. Origen y desarrollo del servicio universal	155
2. La noción de servicio universal y su implementación en el Perú a través de Fitel	156
3. Configuración del Fitel	162
4. Preguntas	166
BIBLIOGRAFÍA	167

Fondo Editorial PUCP

PRESENTACIÓN

En su visión de consolidarse como un referente académico nacional y regional en la formación integral de las personas, la Pontificia Universidad Católica del Perú ha decidido poner a disposición de la comunidad la colección jurídica «Lo Esencial del Derecho».

El propósito de esta colección es hacer llegar a los estudiantes y profesores de derecho, funcionarios públicos, profesionales dedicados a la práctica privada y público en general, un desarrollo sistemático y actualizado de materias jurídicas vinculadas al derecho público, al derecho privado y a las nuevas especialidades incorporadas por los procesos de la globalización y los cambios tecnológicos.

La colección consta de cien títulos que se irán publicando a lo largo de varios meses. Los autores son en su mayoría reconocidos profesores de la PUCP y son responsables de los contenidos de sus obras. Las publicaciones no solo tienen calidad académica y claridad expositiva, sino también responden a los retos que en cada materia exige la realidad peruana y respetan los valores humanistas y cristianos que inspiran a nuestra comunidad académica.

«Lo Esencial del Derecho» también busca establecer en cada materia un común denominador de amplia aceptación y acogida, para contrarrestar y superar las limitaciones de información en la enseñanza y práctica del derecho en nuestro país.

Los profesores de la Facultad de Derecho de la PUCP consideran su deber el contribuir a la formación de profesionales conscientes de su compromiso con la sociedad que los acoge y con la realización de la justicia.

El proyecto es realizado por la Facultad de Derecho de la PUCP bajo los auspicios del equipo rectoral.

Fondo Editorial PUCP

PRÓLOGO

El presente libro pretende introducir a lector en el complejo mundo del derecho y la regulación de las telecomunicaciones —o comunicaciones electrónicas, como actualmente se les denomina—, por lo que se ha estructurado en diez capítulos en los que son tratadas distintas figuras jurídicas y mecanismos de regulación de relevancia para la prestación del servicio público de telecomunicaciones.

Así, en el primer capítulo revisamos los principales antecedentes y condicionantes políticas y económicas del proceso de privatización del servicio público de telecomunicaciones en el Perú, en el segundo capítulo identificamos el marco jurídico básico de la actividad de telecomunicaciones y en el tercer capítulo presentamos los sujetos vinculados a la actividad: la administración o autoridad, los operadores y los usuarios o abonados.

En el cuarto capítulo realizamos un análisis de los títulos habilitantes, derechos y obligaciones requeridos para prestar servicios de telecomunicaciones, para luego, en el quinto capítulo, estudiar las características y régimen normativo de los mecanismos por los que un operador puede acceder efectivamente a la actividad.

El sexto capítulo expone una mirada a los recursos escasos necesarios en la actividad (el espectro radioeléctrico y la numeración), así como a su marco normativo. En el séptimo capítulo tratamos la problemática de la instalación de las infraestructuras necesarias para ella y en el octavo capítulo

nos aproximamos a los principales aspectos característicos de la regulación de las tarifas y las tasas aplicables al servicio público.

En el noveno capítulo identificamos brevemente los mercados de telecomunicaciones, así como las medidas que buscan promover la competencia en los mismos y en el décimo capítulo hacemos una caracterización jurídica del servicio universal en el Perú y su régimen jurídico.

Antes de finalizar, queremos dejar constancia del carácter divulgativo que tiene esta obra y de que las fuentes que el lector puede consultar con el objetivo de ampliar las temáticas aquí expuestas son múltiples y en permanente actualización. Por tanto, este libro es puesto a su disposición como una vía que le permita vincularse a una temática que evoluciona día a día y que plantea nuevos retos en su estudio.

Fondo Editorial PUSP

INTRODUCCIÓN

1. EL INICIO DEL SERVICIO PÚBLICO EN LA REPÚBLICA Y LA PRIMERA LEGISLACIÓN: LA TELEGRAFÍA Y LA TELEFONÍA

Si queremos hablar del inicio de los sistemas de comunicación modernos en el Perú, debemos remitirnos a la instalación del primer telégrafo. El servicio telegráfico comenzó a prestarse en el Perú en 1857 sobre la base de la concesión del privilegio de explotación otorgada por el decreto del 6 de marzo de ese año para que dicho servicio se estableciera entre Lima y el Callao, y entre la capital y Cerro de Pasco.

El tendido se fue ampliando a partir de 1867 y, gracias al contrato celebrado entre el Estado y la Compañía Nacional Telegráfica —conforme se refleja en la ley autoritativa del 14 de noviembre de 1868—, quedaron conectadas varias ciudades de la costa peruana como Lima, Chancay, Huacho, Casma, Santa, Trujillo, San Pedro, Chiclayo, Lambayeque y Paita. La siguiente década se conectaron ciudades como Lima-Puno-Arequipa, La Oroya-Cerro de Pasco y Jauja-Ayacucho.

Las comunicaciones telegráficas internacionales se iniciaron en 1875, cuando se tendió el cable submarino entre el Perú y Chile; solo tres años después las comunicaciones entre el Perú y Londres eran una realidad.

En 1877 se produjo un cambio importante ya que, a través de la resolución legislativa del 5 de febrero del mismo año, se declaraba el

servicio telegráfico como un «servicio nacional, que correrá a cargo del gobierno nacional [...]», lo que posteriormente fue refrendado en términos similares a través de la ley del 17 de agosto de 1878. De esta manera se producía una reserva en exclusiva a favor del Estado para la prestación de este servicio, para lo que se organizó la Dirección General de Telégrafos como ente administrativo a cargo de la gestión del servicio.

Sin embargo, pasarían solo unos meses hasta que por decreto del 16 de noviembre de 1886 se decidiera que la explotación y administración del servicio de telégrafos, al que se le sumó también el servicio telefónico, podían correr por cuenta de particulares, sin perjuicio de lo cual se mantuvo el carácter nacional de los telégrafos y se estableció lo mismo respecto de los teléfonos, de manera que el Estado permaneció como titular de ambos servicios y tenía a su cargo la supervisión del mismo.

Al abrirse la posibilidad de que los particulares presten ambos servicios, llegaron a otorgarse hasta nueve títulos habilitantes para establecer líneas de teléfonos de empresas y negocios, pero recién en 1888 la Compañía Telefónica Peruana, la West Coast Telephone Company y la Peruvian Telephone Company anunciaron su participación.

El 13 de setiembre de 1888, la Peruvian Telephone Company inició la prestación del servicio público entre Lima y el Callao. La siguiente década vio la expansión del teléfono en por lo menos veinte negocios comerciales agrícolas y urbanos en localidades de Trujillo, Chincha, Cañete, Piura, Ica y Pisco. En pocos años la empresa logró hacerse con el principal mercado, el mismo que explotó hasta 1920.

La tónica de todo el período final del siglo XIX y los primeros años del siglo XX en relación con la organización del servicio de teléfonos será la utilización de la concesión para atribuir su gestión a empresas privadas¹.

¹ La utilización de la técnica de la concesión contrasta con la evolución que, en el mismo tiempo, experimentaron los mismos servicios en casi todos los países europeos: se pasó paulatinamente de la concesión a la gestión directa, y se acordó la reversión de las concesiones, incluso sin indemnización, por razones de interés político y defensa nacional.

Al empezar el siglo XX, había dieciséis tableros conmutadores en uso en Lima, pertenecientes a la Peruvian y algunos otros pertenecientes a las compañías que operaban en el resto de los departamentos.

En el Perú, si bien la expansión del servicio continuó sin parar, su calidad no seguía los pasos del avance tecnológico. El mundo en esos años asistía ya a la instalación en las principales ciudades de conmutadores automáticos y en el Perú aún no había planes al respecto: o se atendía a la demanda del público o se espiraba sin remedio.

Este último fue el gran dilema en 1919, al fin de la República Aristocrática, el mismo que fue resuelto con la liquidación de la compañía norteamericana. Aquel mismo año, con la entrada de Leguía en el gobierno, terminó una época para la telefonía en el Perú.

2. LA EXTENSIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO EN EL SIGLO XX (1920-1989)

Con la Patria Nueva (1919-1930) se inició también una nueva etapa para la telefonía. En 1920 se fundó la Compañía Peruana de Teléfonos (CPTL) con capitales nacionales para suplir a la fenecida Peruvian. En estos años se creó también la Compañía Nacional de Teléfonos (CNT) para explotar el servicio en el norte del Perú, así como la Sociedad Telefónica del Sur, con sede en Arequipa.

La CPTL debió hacerse cargo de las demandas de la modernización del servicio telefónico que surgió en los años veinte, proceso que, por la gran inversión que requería, se hizo particularmente difícil hacia el año 1929 por la conocida crisis económica mundial, lo que obligó a la CPTL a vender la mayoría de sus acciones a la Internacional Telephone & Telegraph Corporation (ITT) en 1930.

La presencia de la ITT significó el inicio de un nuevo ciclo empresarial en el Perú al instalarse la primera central de conmutación automática en Lima, que supuso el desarrollo de un proceso de conversión del sistema

telefónico a operación automática. Para el año 1936 había en Lima más de 20 000 líneas telefónicas, cinco veces más que en 1920.

El proceso de crecimiento del servicio continuó y ello obligó al Estado a reorganizar los servicios de telégrafo y teléfonos —que para esos años ya estaban comprendidos en el término «telecomunicaciones»—, por lo que, vía la ley 10568 del 5 de mayo de 1946, se autorizó al Poder Ejecutivo a realizar un proceso «para reorganizar los Correos y Telecomunicaciones de la República», producto de lo cual debía presentarse en la legislatura siguiente un proyecto de ley sobre correos y telecomunicaciones.

Para 1955, el número de teléfonos instalados en el Perú llegó a 47 061, la expansión del servicio telefónico incluía, por cierto, la instalación de centrales privadas, tanto manuales como automáticas. Con la expedición de la resolución suprema 3425, del 23 de enero de 1956, se abrió una nueva etapa en el desarrollo de la telefonía en el Perú y de la CPTL (controlada por la ITT), ya que fue la base para el gran crecimiento del trienio 1956-1958 en el que se instalaron 23 127 teléfonos en Lima, es decir, un 50% de todo lo instalado en más de 60 años.

Sin embargo, en los siguientes años, el crecimiento demográfico derivó en un estancamiento de largo plazo que motivó la preocupación del gobierno, que se reflejó en la expedición del decreto ley 14198, del 31 de agosto de 1962, por el que se creó la Junta Permanente Nacional de Telecomunicaciones con el objetivo de desarrollar una «política de renovación y unidad de Telecomunicaciones en el país» y cuyas funciones podían resumirse en la dirección, planeamiento, coordinación, asesoría, representación, realización de estudios y control en todos aquellos asuntos relacionados con las telecomunicaciones.

Solo un par de años después, mediante la ley 15097, del 15 de julio de 1964, se derogaba la ley 14198 y se creaba la Nueva Junta Permanente Nacional de Telecomunicaciones, entidad a la que se ampliaron las competencias, «con el objeto de fijar y aplicar tarifas justas y razonables», en las funciones de control administrativo sobre las empresas prestadoras de servicios. Asimismo, se le constituyó, en última instancia resolutive, de

las quejas y denuncias formuladas por los usuarios referidos a la prestación del servicio.

A esta norma le siguió otra muy importante, la ley 15976, del 14 de enero de 1966, en la que se dispuso que los servicios de telecomunicaciones no podían ser materia de concesión exclusiva, a partir de lo cual se estableció la obligación de interconexión de manera que se permitiera «que todo usuario del servicio se pueda comunicar con cualquier otro usuario del país sin distinción de la empresa de la que sea abonado y sin necesidad de otra línea o aparato telefónico».

De otro lado, la citada ley estableció el principio de igualdad de trato (impuestos y condiciones de prestación del servicio) a todas las empresas que operaban servicios públicos locales, exceptuándose la concesión de beneficios especiales a alguna de ellas, salvo que tuvieran la calidad de sociedades cooperativas, que contaban con una serie de beneficios que estaban señalados en la ley 15260.

Una vez vigente la normativa, los cambios no se hicieron esperar. El 12 de agosto de 1967 se firmó el contrato de concesión entre el gobierno peruano y la CPTL, en el que además se tomó previsión de la necesaria «peruanización» de la compañía, para lo cual se estableció un plazo de cinco años.

A pocos días de suscrito el contrato, la CPTL cambió su denominación por la de Compañía Peruana de Teléfonos Sociedad Anónima (CPTSA) en cumplimiento de la ley 16126, Ley de Sociedades Mercantiles.

Los cambios en la expansión de servicio también se produjeron. Las cifras de crecimiento del trienio 1967, 1968 y 1969 eran significativas: el número de teléfonos en Lima llegó a 142 879. En provincias, la modernización del servicio telefónico también se dio, pero con los mismos inconvenientes que en su momento se presentaron en Lima. El gran salto se dio a partir de la segunda mitad de los años cincuenta con el inicio de la automatización en Chimbote, el año 1958, en que se renovaron algunas de las centrales manuales y se hicieron sucesivas ampliaciones para cubrir la demanda cada vez más creciente.

Este último fue el caso de la CNT, cuyo programa de expansión (1958-1964), además de la instalación de centrales automáticas en seis ciudades del país, incluyó la instalación de equipos de onda portadora y la red dorsal de microondas. Fue el momento en que se inauguró el discado directo de larga distancia.

Hacia 1967 era evidente el notable crecimiento del servicio: 139 341 km de circuitos y 30 748 teléfonos. Dentro de este panorama fue que se expidió la ley 17869 del 28 de octubre de 1969, a través de la cual se inició el proceso de nacionalización de la empresa CPTSA al declararse de «necesidad, utilidad y seguridad públicas y de preferente interés nacional la adquisición de las acciones de propiedad de la Internacional Telephone and Telegraph Sud America en la Compañía Peruana de Teléfonos [...]», estando prevista la suscripción de un Convenio de Condiciones Básicas que sería el canal a través del cual se produciría la nacionalización definitiva de la CPTSA.

Antes de la firma del contrato por el cual las acciones de la ITT fueron traspasadas al Estado —que se produjo el 25 de marzo de 1970— se expidió el decreto ley 17881, del 7 de noviembre de 1969, a través del cual se aprobaba la ley de organización y funciones de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones del Perú - Entel Perú, como organismo público descentralizado del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, al que se le encargaba tomar a su cargo, en forma progresiva, la explotación de los servicios públicos de telecomunicaciones, con algunas restricciones en lo que a telefonía local se refiere.

Como producto del proceso en el que el Estado peruano asumía el rol de prestador de servicios económicos a través de la creación de empresas públicas, fue dictado el decreto ley 19020 del 9 de noviembre de 1971, Ley General de Telecomunicaciones, y se produjo la integración de la Compañía Nacional de Teléfonos S.A. (norte) y de la Sociedad Telefónica del Perú S.A. (sur) a Entel Perú S.A.

La nueva ley de telecomunicaciones significó un paso importante para la consolidación del progreso tecnológico de las telecomunicaciones en el

Perú, ya que fue la primera en regular de forma general dicha actividad y consagrar la titularidad estatal sobre la misma, así como la potestad de «disponer, regular y controlar el empleo del espectro electromagnético». Asimismo, debemos destacar la inserción del principio de universalidad, regulado como una obligación del Estado de «hacer llegar los servicios de telecomunicaciones a todo el territorio nacional».

Por otro lado, se instauró como competencia de la administración pública establecer la normativa de fabricación y homologación de equipos de telecomunicaciones. Con respecto a su ámbito de aplicación, la norma comprendía no solo los servicios de telefonía dentro del ámbito de las telecomunicaciones, además reguló los servicios de radiodifusión (radio y televisión) y el servicio de radioaficionados.

Es importante destacar también la regulación de los títulos habilitantes (autorizaciones, permisos y licencias) para la prestación de servicios de telecomunicaciones; de las obligaciones de los que recibieron dichos títulos, como proporcionar información, pagar una tasa anual correspondiente al título habilitante otorgado y otra correspondiente al 1% del ingreso bruto del prestador destinada a desarrollar los servicios públicos de telecomunicaciones del país; y el uso correcto de las frecuencias asignadas. Asimismo, se estableció la competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones de fijar y regular la tarifa de los servicios, así como de realizar las inspecciones técnicas de las instalaciones destinadas a los servicios de telecomunicaciones.

La norma regulaba también aspectos vinculados con el régimen aduanero y crediticio aplicable a la actividad, lo referido a las servidumbres y expropiaciones, investigación y capacitación, sobre los funcionarios del sector, así como respecto al régimen sancionador.

Otro de los hechos importantes de esta etapa fue la implementación, en 1975, de la Red Nacional de Télex y la suscripción del convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). En los años siguientes se produjo un importante desarrollo de los servicios de telecomunicaciones en el ámbito de los distintos departamentos del Perú con la instalación

de las primeras centrales digitales; sin embargo la producción legislativa no fue abundante, solo destacó la suscripción del Convenio Constitutivo de Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por Satélite (Inmarsat) en 1987.

En el contexto latinoamericano la situación del Perú frente a la de sus vecinos era bastante similar, ya que en las décadas de 1960 y 1970, en la mayoría de dichos países se trató de consolidar empresas públicas a cargo de los servicios de telecomunicaciones bajo diversas formas institucionales, lo que produjo algunos resultados significativos, como un incremento del paquete total de servicios (por ejemplo, el incremento del número de líneas telefónicas en operación) y la extensión de los servicios a las localidades menores, normalmente descuidadas.

Hacia comienzos de la década de 1980 era visible que la estrategia de desarrollo a través de empresas estatales estaba agotándose y que estas eran incapaces de satisfacer la demanda de servicios, aunque se reconocía que el negocio podía ser perfectamente rentable. El derrotero económico de esos años marcará con signo negativo el desarrollo del sector, en el que poco a poco, durante los primeros años de la década de 1990, se abrieron paso medidas para su reestructuración junto con la de los otros sectores económicos (privatización).

3. LA SEPARACIÓN DE LA NORMATIVA DE RADIO Y TELEVISIÓN DE LA NORMATIVA DE TELECOMUNICACIONES

Pasaron algunos años para que, siguiendo el camino de otros ordenamientos jurídicos, con la aprobación de la ley 28278, Ley de Radio y Televisión (LRT), se produjera la separación de la reglamentación de los servicios de radiodifusión (radio y televisión de señal abierta), así como la gestión y control del espectro radioeléctrico atribuido a dichos servicios, de la normativa general de telecomunicaciones.

Desde el año 2004, la LRT regula la prestación de los servicios de radiodifusión sonora y de televisión en señal abierta, los mismos que

han sido calificados por la legislación como servicios privados de interés público, cuya prestación puede estar a cargo de una persona natural o jurídica, privada o pública, a través de la emisión de señales que son recibidas directamente por el público en general. El contenido normativo y la caracterización jurídica de los servicios de radiodifusión no serán parte del contenido de esta obra.

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 1

PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: LOS AÑOS NOVENTA Y LA SITUACIÓN DEL SECTOR ANTES DE SU PRIVATIZACIÓN

Para entender el proceso de privatización de los servicios de telecomunicaciones en el Perú resulta necesario retomar el hilo histórico de la introducción, lo que permitirá entender el desarrollo del sector en años previos a la adopción de dichas políticas.

1.1. La problemática situación económica del sector

En los años noventa, la situación en el Perú era la de una aguda crisis económica en la que coexistían la hiperinflación más elevada de la historia, déficit fiscal y externo, niveles decrecientes de ahorro e inversión y reservas internacionales netas de signo negativo, con la falta de seguridad jurídica en su sistema normativo.

El rol del Estado se caracterizaba por su creciente intervención en la economía y porque había asumido el papel de empresario en las principales áreas de carácter económico. El sector de las telecomunicaciones era una de las principales actividades económicas en la que el Estado intervenía a través de sus empresas CPTSA y Entel Perú.

El manejo de las empresas estatales de telecomunicaciones distaba de ser empresarial por la falta de competitividad y de agilidad en el proceso

de toma de decisiones en su gestión: su dirección carecía de autonomía en casi todas las áreas (inversiones, personal, compras, comercialización y financiamiento). Adicionalmente, existían interferencias políticas que atentaban contra la su viabilidad, tales como mantener precios bajos artificiales por los bienes y servicios producidos, así como un exceso en la contratación de personal.

Las políticas de precios y tarifas subsidiados eran patentes en los servicios públicos de telecomunicaciones, lo que daba como resultado un deterioro significativo en CPTSA y Entel Perú, y redundaba directamente en el déficit fiscal.

Como consecuencia del proceso iniciado a finales de los años sesenta, el sector de las telecomunicaciones y su marco jurídico tenían un carácter estatista, así como el funcionamiento de CPTSA y Entel Perú que mantenían el monopolio de la telefonía local dentro de sus áreas de concesión. Asimismo, Entel Perú mantenía el monopolio del servicio portador de larga distancia.

La CPTSA era una empresa de accionariado difundido que operaba con exclusividad el servicio de telefonía local fija en Lima Metropolitana y el Callao. Hasta 1980 fue gestionada por el Estado, que poseía el 19,9% de las acciones, pero pasó después a ser gestionada por un grupo de representantes de usuarios de la empresa, mediante la creación de un régimen especial.

Por su parte, Entel Perú era una empresa con el 100% de accionariado estatal encargada del servicio portador de larga distancia nacional e internacional, así como del servicio de telefonía fija para todo el Perú, con excepción de Lima Metropolitana y el Callao.

La capacidad de operación de ambas empresas se redujo drásticamente y el nivel de servicio era deplorable, debido a los problemas financieros del país y a las difíciles condiciones de seguridad para las redes ante los ataques de los grupos armados.

Adicionalmente, en los años noventa entró en la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles (celulares) una tercera empresa, Tele 2000.

Esta empresa funcionaba con la concesión que le fuera otorgada en 1982 a la Empresa Difusora Radio Tele S.A., en virtud de ser una empresa estatal asociada en la que el Estado era propietario del 25% del capital social.

1.2 La oferta de servicios de telecomunicaciones antes de la privatización

Antes de la privatización, el Perú estaba prácticamente incomunicado: la «teledensidad» o penetración telefónica, medida en líneas por cada 100 habitantes, era equivalente a 2,94 en 1993, mientras que la teledensidad promedio para el grupo de países con renta similar a la del Perú era de 9,19 líneas por 100 habitantes. La baja penetración telefónica traía como consecuencia que menos del 15% de la población accediera al servicio telefónico².

Esto último, tenía su origen en la escasa expansión de la red telefónica durante los años precedentes. El lento crecimiento de la red telefónica obedecía a la baja inversión en el sector, lo que ocurría principalmente porque desde 1983 el Estado peruano dispuso que las empresas estatales dejaran de pagar sus deudas contraídas en el extranjero, por lo que dejaron de ser sujetos de crédito en el mercado financiero internacional. Asimismo, porque la retracción de los ingresos fiscales limitó severamente el gasto en infraestructura y porque las tarifas —especialmente en telefonía local fija— eran fijadas por debajo de los costos operativos, lo cual hacía que las empresas no pudieran contar con los márgenes mínimos para financiar sus planes de expansión.

² De acuerdo a las definiciones de pobreza y pobreza extrema del Instituto Cuánto, en 1994 solo el 1,6% de los pobres tuvieron acceso a una línea telefónica, mientras que el 21,1% de los que no se encontraban en situación de pobreza poseían dicho servicio. Antes de realizarse las privatizaciones en América Latina, en la mayoría de sus países operaban empresas monopólicas verticalmente integradas, es decir, las empresas que prestaban servicios de telefonía local, larga distancia nacional y larga distancia internacional, además de servicios portadores y en algunos casos telefonía móvil celular; solamente en Chile, Bolivia y Argentina las empresas no tenían monopolios integrados.

Producto del permanente intervencionismo en la fijación de tarifas que priorizaba objetivos políticos antiinflacionarios o recaudatorios, antes que el de generar los recursos necesarios para un desarrollo adecuado del sector, se generó un sector de telecomunicaciones incapaz de atender las necesidades de comunicación del Perú, ya sea por la baja cobertura de los servicios, como por su pobre calidad.

La lógica de la estructura tarifaria del servicio telefónico fijo se sustentaba en el subsidio de algunos servicios —como el consumo mínimo del servicio local— mediante elevadas tarifas en otros servicios como el de larga distancia internacional. Dicha situación generaba, a su vez, un subsidio a los consumidores residenciales —quienes mayormente demandaban el servicio local— financiado con los ingresos generados por los consumidores comerciales, que eran usuarios intensivos del servicio de larga distancia internacional³.

En lo que respecta a la telefonía celular (móvil), esta apareció como una alternativa ante la escasez de líneas telefónicas, por lo que en sus primeros años tuvo un crecimiento explosivo, a pesar del alto costo de instalación por línea y las tarifas que era significativamente más elevadas que las de telefonía fija. El servicio comenzó a ser ofrecido por la empresa Tele 2000 en junio de 1990 dentro del área de concesión de la Empresa Difusora Radio Tele S.A. Asimismo, Entel Perú comenzó a ofrecer el servicio en Arequipa y Tacna en 1992, con lo que se creó un mercado duopólico de telefonía celular.

Es frente a esta oferta de servicios que se decidió emprender una profunda reestructuración del sector de las telecomunicaciones con el objetivo de modernizarlo, satisfacer apropiadamente la demanda —incluyendo las regiones más atrasadas del país— y brindar servicios

³ En lo que respecta a la calidad del servicio telefónico este era significativamente inferior a los estándares internacionales. Según un informe del Banco Mundial, solo entre el 35% y 40% de intentos de llamadas en el Perú eran completados. Esta baja eficiencia del sistema telefónico se debía tanto a la antigüedad de la tecnología como al reducido tamaño de la red telefónica.

cuya calidad esté acorde con los estándares internacionales en el marco de una estructura tarifaria competitiva.

En este sentido, se establecieron dos ejes de acción: el primero, fue el diseño de un nuevo marco legal para el sector de las telecomunicaciones que fuera moderno, transparente y flexible a fin de promover la inversión privada y la libre y leal competencia en el sector. El segundo fue la privatización de las empresas de telecomunicaciones con el fin de transferir CPTSA y Entel Perú a un operador telefónico de primer nivel mundial que asumiera la tarea de ejecutar la modernización, ya que la realidad mostraba que ni el Estado ni el sector privado nacional estaban en la capacidad de aportar los recursos necesarios para enfrentar las considerables inversiones que el sector requería para desarrollarse.

1.3. El marco normativo

1.3.1. La legislación de telecomunicaciones

La instalación de un nuevo gobierno a inicios de los años noventa trajo consigo las primeras manifestaciones de una política privatizadora y de una ideología de libre mercado, en la que el Estado promovía la participación del sector privado en la gestión de servicio —aunque conservando su titularidad— y asumía también un papel regulador.

Con la delegación de facultades legislativas en materia de promoción de la inversión privada, que el Congreso efectuó en 1991 a favor del Poder Ejecutivo, se abrió la puerta para modificar el marco legal del sector telecomunicaciones y sentar las bases del proceso de su reestructuración económica. De esta forma, se conformó un equipo de trabajo para elaborar una nueva ley de promoción de las inversiones en telecomunicaciones que sustituyera a la ley 19020.

El producto del trabajo de la comisión fue el decreto legislativo 702, del 5 de noviembre de 1991, a través del cual se declaró de necesidad pública el desarrollo de las telecomunicaciones y se aprobaron las normas de la promoción de la inversión privada en el sector.

Posteriormente, mediante los decretos leyes 26095 y 26096, del 28 de diciembre de 1992, se complementó el decreto legislativo 702, básicamente en lo concerniente al papel que cumplía el Estado en la actividad de las telecomunicaciones. Más tarde, todas estas normas fueron refundidas en un solo texto aprobado por el decreto supremo 013-93-TCC, al que se le denominó Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, del 28 de abril de 1993, actualmente vigente (LTel).

Entre los principales cambios que introdujo el nuevo marco legal están la eliminación de la exclusividad del Estado en el desarrollo de la actividad de las telecomunicaciones, la promoción de la libre competencia en todos los servicios de telecomunicaciones en los que fuera técnicamente posible la transferencia del protagonismo en el desarrollo y modernización de las telecomunicaciones al sector privado.

Otra de las cuestiones que se regularon fue la clasificación de los servicios públicos de acuerdo a consideraciones técnicas —nos referimos a los servicios portadores, teleservicios o servicios finales, servicios de difusión y servicios de valor añadido— y la clasificación vinculada con la utilización y la naturaleza del servicio —en cuyo caso se distingue entre servicios públicos, privados y privados de interés público (radio-difusión)—.

Asimismo, con el nuevo marco se creó el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel), con la finalidad de financiar los servicios de telecomunicaciones en zonas donde su explotación comercial no fuera rentable y fueran áreas rurales o de interés social. Para el financiamiento de tales actividades, la ley estableció que a las empresas de servicios públicos de telecomunicaciones les correspondía financiar el Fitel, a través de la transferencia de un porcentaje de sus ingresos, lo que implicó un gran cambio respecto de la legislación precedente, que asignaba a Entel Perú la responsabilidad de expandir la red básica de telefonía en dichas zonas en función de su disponibilidad de recursos.

La nueva legislación también introdujo el concepto de la defensa de los intereses de los usuarios de telecomunicaciones, al establecer que

todo concesionario de servicios públicos de telecomunicaciones debía tener procedimientos expeditivos y eficaces para solucionar los reclamos relativos a los servicios que se prestan.

Junto con estas medidas, destaca la creación del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), a cuyo cargo estaría la regulación del comportamiento de las empresas operadoras, así como las relaciones de dichas empresas entre sí, garantizar la calidad y eficiencias del servicio brindado al usuario y regular el equilibrio de las tarifas.

Con esta nueva configuración institucional se reservó a los poderes públicos la misión de regular el mercado sectorial a fin de fomentar la competencia en la prestación de los diferentes servicios, promover su normal desenvolvimiento y defender los derechos de los usuarios. La acción pública se reorientó hacia a la supervisión y regulación de la actividad de telecomunicaciones desarrollada por los operadores privados, bajo el establecimiento de una serie de criterios en el precio, la cobertura, la calidad y la disponibilidad del servicio. Para cumplir con estos fines se asignaron una serie de competencias al actual Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y al Osiptel.

Al mes siguiente de expedirse la LTel, se dictó su reglamento, aprobado mediante el decreto supremo 06-94-TCC, del 11 de febrero de 1994 —que, luego de sucesivas modificaciones, es hoy el decreto supremo 020-2007-MTC, del 3 de julio de 2007 (RTel)—, en cuyo texto se desarrollan el contenido de los principios que regulan el mercado de telecomunicaciones, como son los de acceso universal, equidad, no discriminación y neutralidad. Además, el RTel precisa el alcance de la clasificación de los servicios de telecomunicaciones, enuncia las normas generales de interconexión de las redes de los servicios públicos de telecomunicaciones, regula el uso y control del espectro radioeléctrico, fija los derechos, tasas y cánones a pagar por las empresas que prestan servicios públicos de telecomunicaciones e indica los criterios de normalización de los equipos y aparatos de telecomunicaciones, entre otros.

El marco normativo en telecomunicaciones —como se verá en detalle al tratar el tema de fuentes normativas— es complementado, además, por un conjunto de leyes y normas reglamentarias emitidas por el MTC y el Osiptel.

1.3.2. La legislación de protección de inversiones

Es necesario hacer referencia también al marco de protección de las inversiones que fue dictado para crear las condiciones necesarias para el desarrollo de la inversión privada, tanto nacional como extranjera, en los diversos sectores económicos, incluido el de telecomunicaciones, y en el que se reflejó tanto el tratamiento igualitario entre capitales nacionales y extranjeros como un conjunto de garantías otorgadas a estos capitales.

Sobre la base de estas ideas matrices, se promulgó el decreto legislativo 757, del 13 de noviembre de 1991, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, norma en la que se declaró que el Estado cumplía el rol de garante de la libre iniciativa privada, que la economía se basaba en la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica, y que, en cuanto a la prestación de servicios público básicos, el Estado era el que promovía la participación del sector privado, fijaba administrativamente las tarifas y velaba porque mejorara su calidad.

Asimismo, con la finalidad de promocionar y garantizar la inversión privada nacional y extranjera en los diferentes sectores económicos, a nivel legislativo se establecieron ciertos grados de protección a la inversión en los aspectos cambiario, tributario y administrativo existentes en el momento de realizarse la inversión, y se aprobaron una serie de dispositivos como el decreto legislativo 662, del 29 de setiembre de 1991, Ley de Régimen de Estabilidad Jurídica a la Inversión Extranjera, y el decreto supremo 162-92-EF, del 12 de octubre de 1992, que reglamenta los regímenes de garantía a la inversión privada.

Posteriormente, la legislación para garantizar la estabilidad jurídica de las inversiones fue complementada con la ley 27342, del 6 de setiembre de 2000, que regula los convenios de estabilidad jurídica⁴.

1.3.3. La nueva Constitución de 1993

Finalmente, debe destacarse la aprobación de la nueva Constitución del Perú, que entró en vigencia en 1993, texto en el que se consagra la economía social de mercado sustentada en la libre iniciativa privada y en la libertad de empresa como marco de desarrollo de la actividad económica.

El marco económico dispone que sea el Estado el que desarrolle las tareas de fomento y otorgue garantías para el desarrollo económico. Junto a ello, se reconoce el pluralismo económico que permite coexistir diversas formas de propiedad y de empresa y deja libertad a la persona para intervenir en el proceso económico a través de cualquiera de las diversas formas de ejercicio del derecho de propiedad o de la actividad empresarial.

En lo que respecta a la intervención del Estado en el mercado a través de la actividad empresarial, la Constitución de 1993 establece que debe ser subsidiaria, con lo que se relega a un segundo plano la iniciativa pública en la actividad económica y se le sujeta, además, a la autorización previa de una ley y a la existencia de una razón de alto o manifiesto interés público.

El nuevo marco económico de la Constitución de 1993 consagró el principio básico para el funcionamiento del sistema de mercado: velar por el libre ejercicio de la libertad económica, esto es, evitar que se levanten en el mercado restricciones (de tipo administrativo o por acción de los particulares) que no posibiliten el normal desarrollo de la actividad económica.

Asimismo, se plasmó la función de control de la economía que debe ejercer el Estado, esto es, evitar la formación de monopolios o posiciones

⁴ Modificada por la ley 27391, del 30 de diciembre de 2000, y la ley 27514, del 28 de agosto de 2001.

dominantes en el mercado que beneficien a unos pocos, de modo que produzcan alteraciones en el orden económico.

En el segundo párrafo del artículo 61 de la Constitución de 1993 se incorpora nuevamente el principio antimonopólico, pero circunscrito al sector de las comunicaciones, de manera que ni el Estado ni los particulares puedan hacer uso exclusivo de este medio de ejercicio de la libertad de expresión.

El marco constitucional económico también buscó evitar que el Estado intervenga mediante normas de carácter particular que afecten a determinadas relaciones jurídicas derivadas de contratos, de tal forma que no se altere el orden económico y, por tanto, la seguridad en el mercado, para lo cual dispuso, en el primer párrafo del artículo 62, que «los términos contractuales no podían ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase».

El segundo párrafo del artículo 62 responde al nuevo perfil del Estado, es decir, el de otorgar garantías y seguridades a los sujetos que intervienen en la economía a través de la suscripción de un contrato-ley, en el que, en sentido estricto, el Estado se obliga a mantener la vigencia de determinado régimen normativo por el tiempo que se pacte en el referido contrato para el particular inversionista.

Fueron previstos también, en el artículo 63, una serie de principios vinculados con la inversión, como son el de no discriminación de la inversión extranjera respecto de la nacional, la libertad de empresa y la libertad económica al reconocer la libertad de producción y comercio exterior.

Finalmente, los artículos 64 y 65 del marco económico de la Constitución regulan, respectivamente, dos aspectos que están vinculados con el desarrollo de la libertad económica, como son la libertad de tenencia y circulación de moneda extranjera, y la garantía y defensa de los consumidores y de sus legítimos intereses económicos.

2. DETERMINANTES GENERALES DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

2.1. Aparato institucional de la privatización

Con la finalidad de crear un marco legal e institucional adecuado para el proceso de privatización, se promulgó el decreto legislativo 674, del 25 de setiembre de 1991, Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado, y su modificatoria, la ley 26120, del 24 de diciembre de 1992, a través de las cuales se creó la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri) para que asumiera la competencia de establecer la política general del proceso de privatización, así como el diseño y conducción del mismo.

Dentro de la Copri se formaron los Comités Especiales de Privatización (Cepri), cuya función básica era la de promover, programar, regular, dirigir y controlar la ejecución de los distintos procesos de privatización.

Una vez instalada la Copri a inicios de 1992, para efectos del proceso de privatización en telecomunicaciones, se creó el Cepri Telecom en junio de 1992, por resolución suprema 310-92-PCM, y se le encargó que llevara a cabo la privatización de Entel Perú y la venta de la participación del Estado en la empresa privada CPTSA.

2.2. Definición de objetivos

Dentro del amplio proceso de privatización, a través del cual el gobierno peruano decidió transferir la responsabilidad de producir los bienes y servicios que el mercado demandaba, se incluyó al sector de las telecomunicaciones.

Teniendo en cuenta la situación del sector, el Cepri Telecom definió como objetivos los siguientes, en función de su mayor importancia: la expansión del servicio telefónico, la mejora en la calidad del servicio, la promoción de competencia en el sector, la no afectación de la seguridad nacional y la atracción de inversionistas importantes.

Entre los objetivos secundarios —que, no por ello, dejaban de ser importantes— estaban el aumento del valor de las empresas, la atracción a la inversión extranjera, la promoción del desarrollo del mercado de capitales y el de facilitar la participación de los trabajadores en las empresas privatizadas.

2.3. El plan de privatización y la estrategia de venta utilizada

2.3.1. Aspectos centrales del plan de privatización

Los aspectos centrales del plan de privatización en la prestación de los servicios de telecomunicaciones fueron:

- Transferir de las acciones del Estado en las empresas CPTSA y Entel Perú mediante una subasta pública, con paquetes de acciones iguales que ofrezcan el control común a un operador, con lo que se optó por conservar un monopolio integrado de servicios básicos (telefonía local y de larga distancia) y de otros servicios de telecomunicaciones que se operaban a nivel nacional.
- Aprobar un rebalanceo de tarifas para corregir los desequilibrios existentes en la estructura tarifaria vigente, para lo que se establecería un mecanismo de fijación de tarifas tope (*price cap*) que incluía un factor de descuento que incentivaría la reducción de costos.
- Plantear un período de exclusividad (conurrencia limitada) en la concesión de los servicios de telefonía local fija y de portador de larga distancia por un período de cinco años, plazo necesario para alcanzar las metas del punto anterior.
- Plantear las exigencias que tendría el futuro operador de las empresas, es decir, metas de expansión, modernización y calidad del servicio.

- Iniciar la implementación del Osiptel para que pudiera ofrecer garantías de una supervisión técnica y no politizada del proceso de transición a la competencia.

Con este contenido básico, el plan de privatización fue expuesto y discutido en la Copri el 19 de abril y, posteriormente, aprobado mediante resolución suprema 310-92 de la Presidencia del Consejo de Ministros el 22 de abril de 1993.

2.3.2. La estrategia de venta utilizada

De cada una de las empresas se ofreció un paquete de control equivalente al 35% de su capital social, siendo la fórmula de privatización elegida la de venta directa a través de una subasta pública internacional. En el caso de la CPTSA, se ofrecía el paquete del Estado (19,9%) y el aumento del capital social equivalente al 23,3%, lo que permitía que el futuro operador posea el 35% del nuevo capital.

El resto de las acciones del Estado en Entel Perú (65%) se venderían posteriormente bajo la fórmula de oferta pública de venta (OPV) o de accionariado difundido. Pero antes, hasta el 10% del capital social de Entel Perú sería, a través de una venta directa, transferido a sus trabajadores, tal como lo estipulaba la ley de privatización. Para la OPV, o venta difundida, debía esperarse al menos un año, a fin de permitirle al futuro operador telefónico de CPTSA y de Entel Perú consolidar su posición dentro de ambas compañías.

a) La oferta pública de venta (OPV) por subasta

Siguiendo lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 11 del decreto legislativo 674, la fórmula de privatización que se utilizó fue la de la oferta pública de venta por subasta, restringida, por supuesto, a los consorcios empresariales que presentaron ofertas económicas en el proceso de privatización de CPTSA y Entel Perú.

El 28 de febrero de 1994 fue el día fijado para la subasta, tres fueron los consorcios que presentaron ofertas económicas: Telefónica del Perú, consorcio liderado por Telefónica Internacional de España que ofertó US\$ 2 002 179,198, con lo que se le adjudicó la buena pro de la subasta; Peruvian Telecommunications Holdings Limited, consorcio liberado por Southwestern Bell Internacional y Korea Telecom que ofertó US\$ 857 142 857; y Telecomunicaciones Peruanas, consorcio liderado por GTE que ofertó US\$ 803 millones.

Con la oferta ganadora, la CPTSA recibió US\$ 610 millones por el aumento de capital de 23,3%, mientras que el Estado recibió US\$ 1392 millones por sus acciones de la CPTSA (19% del capital social) y por el 35% de sus acciones en Entel Perú.

b) La venta directa de acciones

Tal como lo había previsto el artículo 24 del decreto legislativo 674, hasta el 10% del capital social de Entel Perú sería vendido a través del mecanismo de venta directa a sus trabajadores; sin embargo, los planes de la Cepri Telecom, con respecto a que los trabajadores de Entel Perú hagan uso de su derecho a comprar hasta el 10% de las acciones de la empresa fueron alterados por la oferta de Telefónica Internacional ya que no era posible solicitarles que pagaran un precio similar.

En este contexto, el Cepri decidió determinar el precio de las acciones de Entel Perú clase B para los trabajadores en función a la cotización de la acción clase B de la CPTSA en la Bolsa de Valores de Lima y a la relación de valor establecida para la subasta (55/45). Al valor derivado de ese cálculo se le aplicaron las reducciones correspondientes por los repartos de acciones liberadas de la CPTSA a mediados de 1994, luego de lo cual el precio de la acción de Entel Perú para los trabajadores fue establecido en S/ 4,5 por acción a diciembre de 1994. Bajo estas condiciones, 1920 trabajadores (27,08% del total) ejercieron su derecho preferencial de compra, los cuales adquirieron un total de 9 443 329 acciones (1,31% del capital social).

c) La oferta pública de venta (OPV) posterior a la privatización

Luego de la venta de los paquetes accionarios a Telefónica Internacional y a los trabajadores, el Estado se quedó con el 63,69% de las acciones de Entel Perú, las cuales como consecuencia de la fusión realizada entre CPTSA y Entel Perú, se convirtieron en el 28,9% de las acciones de Telefónica del Perú.

Al existir el compromiso del Cepri Telecom que dichas acciones no se vendieran hasta después de que Telefónica cumpliera un plazo como operador (es decir, hasta junio de 1995), transcurrido dicho plazo, la responsabilidad de la privatización de ese paquete de acciones fue transferida al Cepri de Participación Ciudadana, que fue creado con la finalidad de vender las acciones del Estado en las empresas de servicios públicos.

Del saldo de las acciones que quedaron en poder del Estado, el Cepri de Participación Ciudadana realizó, a través de una OPV, una venta equivalente al 26,6% de las acciones por un valor de US\$ 1239 millones. Estas acciones fueron adquiridas por inversionistas institucionales a través de la Bolsa de Valores de Nueva York por US\$ 918 millones, inversionistas institucionales locales por US\$ 41 millones y a través del Programa de Participación Ciudadana por US\$ 280 millones.

En julio de 1999, el Cepri de Participación Ciudadana llevó a cabo la venta del último lote de acciones. La operación se realizó en la Bolsa de Valores de Nueva York, habiéndose transado 6 637,648 ADR'S (cada uno de los cuales equivale a 10 acciones comunes), por un monto de US\$ 88,35 millones. De esta forma se había realizado la colocación en el mercado del 100% de las acciones remanentes de Telefónica que aún habían quedado en propiedad del Estado.

2.4. Caracterización jurídica del proceso de privatización peruano

2.4.1. *Modelo de privatización*

Desde un punto de vista jurídico, el proceso peruano puede definirse como el de una privatización material, es decir, está dentro del concepto de privatización en sentido estricto. Lo que es claro, es que no nos encontramos frente a lo que en doctrina se denominó como una privatización «auténtica», ya que no existe un verdadero traspaso de la titularidad de las actividades de contenido económico, sino que el proceso se ha planteado como uno en que se efectúen transferencias al sector privado de las participaciones patrimoniales (acciones) del Estado en empresas como CPTSA y Entel Perú.

Dentro de este esquema, puede considerarse como una privatización el hecho de que el Estado peruano mantenga la titularidad de la actividad de telecomunicaciones, es decir, mantenga la *publicatio* de un servicio (público) pero privatice su gestión, para lo cual se utilizó la figura de la concesión administrativa, que es el eje contractual en la que gira la relación entre Estado y operador en el sector telecomunicaciones, conforme a lo establecido en el LTel.

Lo que no produjo en sentido estricto es una «despublicación», que hubiera supuesto que la actividad de telecomunicaciones pase a ser una tarea de la sociedad en la que puedan concurrir libremente a su prestación operadores privados (liberalización).

2.4.2. *El recurso al mercado: concurrencia limitada*

La experiencia de la privatización peruana cuenta como una de aquellas en las que se establecieron excepciones a la libre competencia, ya que si bien el proceso se caracterizó por tener como uno de sus pilares a la desmonopolización, también se estableció un período de concurrencia limitada, sobre el que debía quedar claro que el monopolio temporal otorgado a Telefónica, junto con la autorización de precios por encima

de costos, tenía el objetivo de permitirle acumular recursos para que lleve adelante sus planes de inversión.

La existencia de un régimen de concurrencia limitada no estuvo exenta de cuestionamientos. De hecho, si retomamos el marco jurídico vigente al momento de la realización del proceso, podríamos poner en duda la constitucionalidad de dicha medida, máxime si hemos hecho referencia anteriormente a que el nuevo marco constitucional económico prohíbe en su artículo 61, que una ley establezca o autorice monopolios, consagre la libre iniciativa privada y su ejercicio en un entorno de libre competencia, como principios básicos del régimen económico.

A pesar de que podía presentarse aquí una contingencia, esto se resolvió haciendo uso de un mecanismo derivado de la Octava Disposición Final y Transitoria de la propia Constitución de 1993, nos referimos a la expedición de una ley de desarrollo constitucional.

De esta manera, se le dio cabida a una forma de excepción temporal al principio general que prohibía autorizar la configuración de monopolios, al establecer un régimen de concurrencia limitada, que fue sustentado en la ley 26285, del 12 de enero de 1994, a través de la cual, y en vía de desarrollo del citado artículo 61 de la Constitución, se hizo posible que el monopolio concertado que existía para operar los servicios públicos de telecomunicaciones de telefonía local fija (CPTSA en Lima hasta el año 2008 y Entel Perú para el resto del Perú por tiempo indefinido) y de portador de larga distancia nacional e internacional (Entel Perú para el resto del Perú por tiempo indefinido) sea desmonopolizado progresivamente mediante la fijación de un período de concurrencia limitada durante el cual los servicios mencionados iban a ser adecuados al régimen de libre competencia.

Es necesario señalar que la ley 26285 establecía con precisión cuál era el ámbito de aplicación de la desmonopolización progresiva, en su artículo 4 disponía que estaban fuera del ámbito de dicho proceso «los servicios de difusión, telefonía móvil en sus distintas modalidades, de

buscapersonas, teléfonos públicos y servicios de valor añadido y servicios portadores locales».

Asimismo, la ley disponía que los contratos celebrados por el Estado para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones tenían el carácter de contratos-ley, con lo cual el régimen jurídico, al momento de la suscripción de dichos contratos, se mantenía vigente por el período de duración de los mismos —salvo que se establezca un plazo distinto para la aplicación de este régimen—, de acuerdo a lo estipulado por la Constitución y por el decreto legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada; el decreto legislativo 662, Ley de Régimen de Estabilidad Jurídica a la Inversión Extranjera; y el decreto supremo 162-92-EF, que reglamenta los regímenes de garantía a la inversión privada.

Finalmente, la ley 26285, dispuso que «en ningún caso, el plazo de concurrencia limitada será mayor de 5 años, contados desde la fecha de otorgamiento de las concesiones». Esto último se materializó en las cláusulas de los contratos de concesión suscritos, en las que el plazo fijado fue de cinco años.

2.4.3. Mecanismos de formalización del proceso de privatización

El mecanismo de formalización del proceso se realizó a través de la negociación y posterior suscripción de los contratos de concesión y de compraventa de acciones de CPTSA y de Entel Perú.

Este fue un proceso que se desarrolló en dos etapas, la primera propiamente de negociación y en la que participaron todos los postores, supuso la revisión de tres versiones de los contratos de concesión, lo que derivó, luego de formuladas una serie de consultas y de incorporadas algunas modificaciones al texto, en una versión final que fue entregada a los postores, los cuales con anterioridad a la formulación de sus ofertas económicas, por razones de transparencia en el proceso, entregaron firmados todos los contratos.

La segunda etapa fue realizada una vez conocidos los resultados de la subasta. Luego de la aprobación de la suscripción de los contratos de concesión a través del decreto supremo 11-94-TCC, del 13 de mayo de 1994, el 27 de junio de 1994, el Estado peruano suscribió con Entel Perú —bajo la dirección de Telefónica— el contrato de concesión para la prestación de servicio portador y servicio telefónico local y el servicio de larga distancia nacional e internacional y, con CPTSA —también ya bajo la dirección de Telefónica—, el contrato para la prestación de servicio portador y servicio telefónico local en las ciudades de Lima y el Callao.

2.4.4. La fusión de CPTSA y Entel Perú

El 1° de enero de 1995 se concretó la fusión por absorción de la CPTSA a Entel Perú, con lo cual la nueva empresa contaba con activos fijos de US\$ 1,680 millones, un capital social de US\$ 1,053 millones, y era la segunda empresa con mayores ingresos del país, solo detrás de Petroperú.

La fusión apostó en aprovechar las ganancias por productividad que permiten las economías de escala y ámbito (la existencia de costos compartidos entre los diferentes tipos de servicios). La operación se realizó en una relación de valor de 55% para la CPTSA y 45% para Entel Perú.

Los mayores ingresos y los menores costos que se lograrían con la fusión permitirían que las utilidades de la empresa fusionada sean superiores a la suma de las utilidades que cada empresa obtendría individualmente.

2.4.5. La posterior controversia en torno al período de concurrencia limitada y a los contratos-ley (sentencia del 3 octubre de 2003)

Casi diez años después de suscritos los contratos de concesión entre el Estado peruano y Telefónica, el tema de la suscripción de un contrato-ley para garantizar la estabilidad y darle seguridad jurídica a la inversión y del establecimiento de un régimen de concurrencia limitada fueron materia de cuestionamiento al presentarse una acción de inconstitucionalidad

(acumulada) contra el contrato-ley suscrito entre el Estado y la CPTSA y las disposiciones de la ley 26285. Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano emitió la sentencia del 3 de octubre de 2003, recaída en el expediente 005-2003-AI, en la que declaraba infundada la demanda de inconstitucionalidad e improcedentes sus pretensiones.

El Tribunal resolvió, respecto del carácter de contrato-ley otorgado al contrato suscrito entre el Estado y CPTSA que, «en abstracto no existe una limitación para que el Estado, mediante contrato-ley solo extienda garantías que se derivan de su suscripción al ámbito tributario o jurídico. Puede perfectamente entenderse, dentro de los límites que la Constitución y la ley fijen, a todas las cláusulas contractuales, en aquellos casos en los que el contrato-ley constituya un contrato administrativo, precisamente con el objeto de que, con posterioridad a su suscripción, el Estado no invoque la existencia de una cláusula exorbitante y se desvincule de los términos contractuales pactados»⁵.

Nos parece excesiva la argumentación del TC, ya que debió diferenciarse la regla del primer párrafo del artículo 62 de la Constitución con la posibilidad de suscribir contratos-ley prevista en el segundo párrafo, pues con ello no se habría asimilado al contrato de concesión el carácter de contrato-ley por la protección prevista en la Constitución, pero sin establecer de forma detallada el régimen jurídico que le es aplicable.

Respecto a la inconstitucionalidad de la ley 26285, según el Tribunal, «se trata [...] de un tratamiento legislativo que se encuentra plenamente justificado, pues sucede que tal regulación obedece y se legitima en razón de la naturaleza de las cosas o, en otras palabras, porque así lo demanda la complejidad y los rasgos técnicos que posee dicha actividad monopólica»⁶.

Sobre el fundamento jurídico citado convenimos en que al buscarse resolver una cuestión de interés general, como es la desaparición progresiva de los monopolios en los servicios públicos de telecomunicaciones, y luego

⁵ STC peruano del 3 de octubre de 2003, expediente 005-2003-AI/TC, Fj. 34.

⁶ STC peruano del 3 de octubre de 2003, expediente 005-2003-AI/TC, Fj. 45.

de haberse efectuado una previa individualización de esas prácticas, era necesario dictar una norma, ya que el objetivo del referido dispositivo legal era el de satisfacer el interés general con la eliminación del monopolio que se había formado en el ámbito de las telecomunicaciones.

3. EL RESULTADO DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

3.1. Valoración y datos del proceso en sus primeros años

Con el proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones se favoreció la mayor concurrencia e inversión posible, lo que ha hecho posible materializar la expansión del mercado, la progresiva bajada en los precios de los servicios y una mejora en la calidad de los mismos.

Los resultados luego de algunos años del proceso de apertura muestran que al año 2001 el mercado había crecido en términos de ingresos aproximadamente 16,2%, lo que equivale a un 4,1% en promedio anual. Asimismo debe destacarse que la participación de los entrantes en el mercado se incrementó en un 28,2% anualmente en promedio, hasta alcanzar el 25% del total de ingresos del mercado.

El flujo anual de inversiones en telecomunicaciones estuvo ligeramente por encima a la meta establecida para el período 1998-2003 en la norma sobre los lineamientos de la apertura del mercado, que especificó una meta deseable de US\$ 2500 millones para los siguientes cinco años.

En lo que respecta a los precios en el segmento de circuitos locales, ha habido un gran desarrollo que ha significado que las tarifas de líneas dedicadas se hayan reducido en un 30,8%, existiendo aún un espacio para la reducción de precios.

En el caso de los servicios de larga distancia entrante, una vez abierto el mercado a la competencia, los precios descendieron hasta 84% en un año, y en el caso de los servicios de larga distancia saliente, si bien la competencia efectiva en este mercado se produjo quince meses después de la apertura, el mayor número de empresas en este mercado ha generado presiones

competitivas hacia la reducción de las tarifas de telefonía internacional (las empresas ofrecen descuentos por volumen de hasta 45%, dirigidos principalmente al mercado corporativo).

En lo que respecta a la telefonía móvil, con la apertura se produjo el ingreso de dos operadores nuevos al mercado: Nextel (1999), empresa de radio troncalizado digital, y Telecom Italia Mobile–TIM (2000), que inició sus operaciones aproximadamente un año después. La dinámica que ha adquirido el mercado de comunicaciones móviles ha producido una disminución en términos nominales de los precios de las llamadas móvil-móvil de un 32% en los años transcurridos desde la apertura. Asimismo, se ha observado una disminución en el costo por línea móvil promedio, el mismo que está tendiendo a igualarse con el costo por la línea de telefonía fija, lo cual otorga mayores alternativas de elección a los consumidores residenciales.

Luego de un gran proceso de penetración, desde 1997 el número de líneas telefónicas fijas en servicio permaneció sin variaciones importantes debido principalmente a la reducción en la capacidad adquisitiva de la población. Las opciones presentadas por las compañías entrantes se han dado en la telefonía fija inalámbrica como alternativa al dominio que tiene Telefónica del Perú sobre el bucle local. Asimismo, la introducción del «teléfono popular», una de las obligaciones del operador dominante establecida en los lineamientos de política de apertura del mercado de telecomunicaciones, también permitió incrementar el número de líneas en servicio con 220 000 teléfonos populares a marzo de 2000, cifra que representó el 13% del total de líneas en servicio.

Finalmente, en lo que se refiere al acceso universal, se han realizado una serie de licitaciones que permitieron alcanzar la meta de apertura del mercado contemplada en el decreto supremo 020-98-MTC, cubrir 5000 pueblos rurales con servicio de telefonía y transmisión de datos de baja velocidad.

3.2. Un proceso de liberalización incompleto

A partir de los parámetros dogmáticos de lo que se entiende por privatización, la pregunta que se plantea está vinculada con cuál debe ser la caracterización del proceso de apertura del mercado de los servicios de telecomunicaciones en el Perú.

En principio, es necesario realizar dos consideraciones. La primera es que lo que se denominó en el Perú como el «proceso de apertura del mercado de las telecomunicaciones» es en sí mismo una parte del proceso de liberalización, como en su momento lo fue el propio período de concurrencia limitada de acuerdo con las razones antes expuestas; y la segunda, que la liberalización en sí misma puede tener distintos grados y que es un proceso que se ha ido implementando de forma progresiva.

De acuerdo a lo señalado, y si tomamos como referencia que la liberalización es la afirmación de la libertad de acceso a una actividad, nuestra respuesta a la interrogante planteada es que el proceso de apertura no ha significado que el proceso de liberalización de la actividad de las telecomunicaciones en el Perú haya concluido, lo que supone establecer una serie de medidas para poder completarlo.

Los siguientes pasos por realizar pasan por analizar la conveniencia actual de mantener la titularidad estatal en esta actividad, lo que no debería suponer que los servicios de telecomunicaciones no sean considerados servicios públicos.

Por otro lado, es necesario considerar que, si bien se han regulado una serie de aspectos vinculados con el ejercicio de la actividad de las telecomunicaciones, aún no se han establecido los elementos para poder crear un marco jurídico que garantice una actividad plenamente liberalizada, máxime si se mantiene aún la concesión y la autorización, permiso y licencia como títulos habilitantes para acceder a prestar servicios de telecomunicaciones.

Lo que se aprecia en el caso del servicio público de telecomunicaciones peruano es que el objetivo fundamental del régimen jurídico del sector

lo constituyen las potestades de los poderes públicos de organización de dichos servicios, cuando lo esencial en un entorno liberalizado son las relaciones privadas que entablan los operadores que intervienen en dicho mercado, pero sin que ello signifique que se prescindiera de la regulación estatal.

En resumen, el resultado de nuestro análisis nos lleva a considerar que lo que encontramos en el Perú es un proceso de liberalización incompleto, sobre el cual es necesario avanzar, tanto desde la perspectiva jurídica como económica.

4. PREGUNTAS

1. ¿Cómo influyeron la legislación de protección de inversiones y la Constitución de 1993 en la actividad de telecomunicaciones en el Perú?
2. ¿Considera que la privatización de las empresas públicas de telecomunicaciones fue un mecanismo apropiado para cumplir los objetivos planteados por el Estado? ¿Por qué?
3. ¿Era justificado el establecimiento de un período de concurrencia limitada en el mercado de las telecomunicaciones? ¿Fue una medida constitucional?
4. ¿Por qué se afirma que la liberalización del mercado de las telecomunicaciones fue un proceso incompleto?

CAPÍTULO 2
EL MARCO JURÍDICO BÁSICO DE LA ACTIVIDAD
DE TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ:
ASPECTOS CARACTERÍSTICOS

**1. NORMAS GENERALES APLICABLES A LOS SERVICIOS
DE TELECOMUNICACIONES**

El entorno normativo de la actividad de las telecomunicaciones está configurado no solo por la normativa nacional, sino también por aquellos convenios internacionales y la normativa aprobada en el ámbito de organismos internacionales de los que el Perú forma parte.

En los apartados que se presentan a continuación, se incorpora una breve descripción de dichas fuentes normativas, de manera que pueda identificarse su alcance.

1.1 Fuentes internacionales

Dentro del marco normativo internacional se tienen los siguientes documentos:

1.1.1. Normativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La Carta de la ONU, que fue redactada por sus miembros fundadores, es un tratado internacional en el que se establecen los principios fundamentales de las relaciones internacionales, cuyas obligaciones son aceptadas por todos los Estados que pasen a ser miembros de la organización.

Derivado de ejecución de la Carta de la ONU, desde su Asamblea General se han emitido numerosas resoluciones que destacan el uso del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, así como los principios que deben regir las actividades de los Estados en el explotación y uso del espacio ultraterrestre.

1.1.2. Normativa de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

La UIT es el organismo especializado de las Naciones Unidas para las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). El Perú, como país suscriptor del Tratado de la UIT, ha asumido una serie de derechos y obligaciones en materia de radiocomunicaciones, normalización y desarrollo de las telecomunicaciones.

Son normas aprobadas en la UIT que constituyen fuentes de referencia en nuestro marco normativo: el Reglamento de Radiocomunicaciones, que rige el uso del espectro radioeléctrico; el Reglamento de Telecomunicaciones Internacionales, que rige la provisión y explotación de servicios de telecomunicaciones; el Protocolo Facultativo, que regula la solución de controversias relacionadas con la Constitución y el Convenio de la UIT; y las recomendaciones, resoluciones y planes de acción, iniciativas regionales, etcétera.

1.1.3. Normativa de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel)

Citel es la entidad de la Organización de los Estados Americanos que se constituye en el foro principal de telecomunicaciones de la región, donde los gobiernos y el sector privado se reúnen para tratar temas relacionados con el desarrollo de la Sociedad de la Información.

Son normas aprobadas en Citel que constituyen fuentes de referencia en nuestro marco normativo: el Reglamento de Telecomunicaciones Internacionales, que rige la provisión y explotación de servicios de

telecomunicaciones; el Protocolo Facultativo de solución de controversias relacionadas con la Constitución y el Convenio de la UIT; las recomendaciones, resoluciones, planes de acción, así como iniciativas regionales, etcétera.

1.1.4. Normativa de la Comunidad Andina (CAN)

La CAN juega un papel muy importante en la adopción de normas internas en materia de telecomunicaciones. La normativa aprobada en la CAN es de obligatorio cumplimiento y aplicación para los Países Miembros (Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador) y cuenta con decisiones que regulan, entre otros, los siguientes temas: la normalización de equipos terminales, la homologación de equipos, los procedimientos para la certificación y homologación de equipos, condiciones de interconexión, etcétera.

1.2. Fuentes nacionales: normativa general

Dentro de la normativa general que regula la actividad e infraestructura de telecomunicaciones, son fuentes normativas: LTel, RTel, la Ley de Desmonopolización Progresiva de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Telefonía Fija Local y de Servicios de Portadores de Larga Distancia, ley 26285; y la Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, ley 29022, del 18 de mayo de 2007, y su reglamento, aprobado por decreto supremo 003-2015-MTC.

Respecto a las normas que tienen como fin principal promover la competencia en el sector se encuentran la Ley que Regula el Acceso y Uso Compartido de Infraestructura de Uso Público para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, ley 28295, del 21 de julio de 2004, y su reglamento, aprobado por decreto supremo 009-2005-MTC; la Ley de Acceso a la Infraestructura de los Proveedores Importantes de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, decreto legislativo 1019, del

10 de junio de 2008 y la resolución 020-2008-CD/Osiptel; la Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, ley 29904, del 19 de julio de 2012, y su reglamento, aprobado por decreto supremo 014-2013-MTC; la Ley que Establece Medidas para Fortalecer la Competencia en el Mercado de los Servicios Públicos Móviles, ley 30083, del 22 de setiembre de 2013, y su reglamento, aprobado por decreto supremo 004-2015-MTC; la Ley de Portabilidad Numérica en los Servicios Móviles, ley 28999, del 4 de abril de 2007; la Ley que Establece el Derecho de Portabilidad Numérica en los Servicios de Telefonía Fija, ley 29956, del 7 de diciembre de 2012; y el reglamento de ambas leyes aprobado por resolución 166-2013-CD/Osiptel.

El marco normativo en telecomunicaciones tiene como fuentes a un conjunto de leyes aprobadas para regular el acceso y uso compartido de infraestructura de uso público para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, como las previamente mencionadas ley 28295 y su reglamento, el decreto legislativo 1019 y la resolución 020-2008-CD/Osiptel. También para regular la portabilidad numérica en servicios móviles y telefonía fija, como son las citadas leyes 28999 y 29956; para el fortalecimiento de la expansión de infraestructura en telecomunicaciones está la ley 29022; para la promoción de la banda ancha y la construcción de la red dorsal nacional de fibra óptica como existe la ley 29904 y su reglamento; y para fortalecer la competencia en el mercado de los servicios públicos móviles está la ley 30083.

En materia de tarifas e interconexión, son fuentes normativas: la ley 27838, Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas, del 4 de octubre de 2002; los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones, aprobados por decreto supremo 020-98-MTC —que incluyen los Lineamientos para Desarrollar y Consolidar la Competencia y la Expansión de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, según decreto supremo 020-2007-MTC—; el Reglamento General de Osiptel, aprobado por decreto supremo 008-2001-PCM; el Reglamento General de Tarifas, aprobado

por resolución 060-2000-CD/Osiptel; y el Texto Único Ordenado de las Normas de Interconexión, aprobado por resolución 134-2012-CD/Osiptel.

Asimismo, en materia de usuarios y abonados del servicio público de telecomunicaciones, son fuentes normativas: el Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobado por resolución 138-2012-CD/Osiptel; el Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones, aprobado por resolución 047-2015-CD/Osiptel; y la Ley de Protección de Datos Personales, ley 29733.

En el caso del régimen normativo de carácter tributario, son de aplicación la ley 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades de Osiptel, del 5 de agosto de 2000; el mencionado Reglamento General de Osiptel y el Reglamento del Aporte por Regulación al Osiptel, aprobado mediante resolución 085-2015-CD-Osiptel.

2. LA ACTIVIDAD DE TELECOMUNICACIONES COMO UN SERVICIO PÚBLICO

En el Perú es el legislador quien establece la calidad de servicio público, lo que depende fundamentalmente, del interés general en la actividad, elemento que varía en el tiempo y espacio. La legislación peruana, además, concibe la noción de servicio público desde la perspectiva de la titularidad estatal, en donde el punto de partida es que la actividad de los poderes públicos tiene por finalidad la satisfacción de las necesidades materiales de importancia colectiva y que determinadas actividades económicas, como las telecomunicaciones, constituyen un medio para que el Estado pueda desarrollar sus funciones y alcance sus cometidos de bienestar y progreso social.

En lo que concierne al régimen jurídico del servicio público, si bien cada actividad considerada como servicio público tiene un marco jurídico determinado, la evolución de la legislación peruana permite observar la

presencia de principios generales aplicables al servicio público de una serie de prerrogativas de poder público, así como de derechos y obligaciones diferentes de aquellas que son utilizadas en las relaciones privadas (prerrogativas o sujeciones exorbitantes del derecho común).

2.1. Principios del derecho de las telecomunicaciones

El marco jurídico peruano de la actividad de las telecomunicaciones está estructurado sobre la base de una serie de principios que informan su desarrollo y que constituyen piezas clave para que los operadores puedan prestar los respectivos servicios en condiciones que favorezcan la competencia, se respeten los derechos de los usuarios y se cumplan los objetivos de interés general que son la base del servicio público.

2.1.1. Acceso universal y equidad

El acceso universal al servicio está estrechamente vinculado con el desarrollo de la actividad de las telecomunicaciones y con el objetivo —cuya raíz está en una decisión política— de que los servicios puedan llegar a la mayor cantidad de personas en el espacio geográfico de un país y en condiciones económicas adecuadas.

La legislación peruana ha incorporado en la normativa este principio de acceso universal vinculado con el de equidad, de manera que considera, como norma general, que las telecomunicaciones se prestan bajo el principio de servicio con equidad, por lo que el derecho a servirse de las telecomunicaciones debe hacerse extensivo a todo el territorio nacional promoviendo la integración de los lugares más apartados de los centros urbanos.

Asimismo, ha definido el acceso universal como el acceso en el territorio nacional a un conjunto de servicios públicos de telecomunicaciones esenciales.

La fórmula que sigue la normativa peruana ha sido la de establecer como núcleo la universalización de los servicios de telecomunicaciones

y el déficit de acceso a los mismos, ya que ambos conceptos están asociados al objetivo histórico de desarrollo y expansión de los servicios de telecomunicaciones y su puesta a disposición a toda la sociedad a un precio asequible.

Puede considerarse que la aplicación de una política de acceso universal depende de cuatro factores: a) geográfico, cuál será el territorio en que se apliquen las obligaciones; b) personal, cuáles serán los grupos sociales que se van a beneficiar; c) de accesibilidad, cuál será el precio o tarifa que tengan que pagar los beneficiarios por la prestación que se pueda considerar como asequible; y d) de servicio, cuál ha de ser el mínimo de calidad con que tiene que prestarse.

La consideración de los servicios de telecomunicaciones como elementos fundamentales del desarrollo económico es uno de los puntos básicos que sirven de apoyo para que el Estado no deje que los mismos se rijan únicamente por el libre juego de la oferta y la demanda, sino que intervenga imponiendo una oferta mínima socialmente satisfactoria y amplia, es decir, una oferta universal de servicios de telecomunicaciones en la que la situación geográfica y económica de quienes la demanden no sea una razón que limite su acceso.

En el Perú, debido a su difícil situación sociogeográfica, además de los bajos niveles de ingresos de muchos de sus pobladores, se incurren en altos costos de inversión y mantenimiento de los servicios de telecomunicaciones, por lo que se creó el Fitel con la misión de financiar servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y lugares declarados de preferente interés social, donde las prestaciones no podrían ser atendidas por la libre iniciativa privada al no ser rentables.

2.1.2. No discriminación

Este principio tiene una connotación que la vincula con el acceso, entendido desde una perspectiva tecnológica, «a la utilización y prestación de los servicios de telecomunicaciones». Esto quiere decir que las empresas prestadoras de los servicios de telecomunicaciones, «de acuerdo con la

oferta disponible, no pueden negar el servicio a ninguna persona natural o jurídica que cumpla con las condiciones para dicho servicio».

El principio de no discriminación puede observarse desde dos vertientes. La primera, vinculada con la salvaguarda de la vigencia de un imperativo constitucional, ya que está asociada con el ámbito de la persona y se refiere al derecho de accesibilidad entendida en los términos que hemos indicado cuando estudiamos los principios de acceso universal y de equidad (utilización); y la segunda desde una perspectiva vinculada con el derecho de cualquier operador a poder ser tratado en condiciones similares que otro cuando quiera prestar servicios de telecomunicaciones contado con redes u otros dispositivos tecnológicos (bucle local) que sean indispensables para la realización de la actividad (prestación).

2.1.3. Neutralidad

El contenido de este principio está referido al ámbito del derecho de la competencia, que dispone que «el concesionario de un servicio de telecomunicaciones que es soporte de otros servicios o que tiene una posición dominante en el mercado está obligado a no utilizar tales situaciones para prestar simultáneamente otros servicios de telecomunicaciones en mayor ventaja y en detrimento de sus competidores, mediante prácticas restrictivas de la libre y leal competencia, tales como limitar el acceso a la interconexión o afectar la calidad del servicio».

Está vinculado con la aplicación del principio de no discriminación en una situación en la que un operador de telecomunicaciones que tiene una posición de dominio o un peso significativo en el mercado y que, estando en una situación de integración vertical, pueda, mediante prácticas restrictivas (en precios, redes, etcétera), perjudicar a terceros.

Hasta aquí se ha analizado el contenido del principio de neutralidad vinculado con la aplicación de las normas del derecho de la competencia, sin embargo, es fundamental tener presente la vertiente tecnológica del principio ya que consideramos que es una directriz fundamental para el desarrollo de las telecomunicaciones en el Perú.

Si bien la LRT, en su artículo 1, ha incorporado el principio de neutralidad tecnológica en el ámbito de los servicios de radiodifusión, en el que dispone que «en la promoción u autorización de los servicios de radiodifusión por el Estado, no se condiciona el uso de una determinada tecnología, salvo en beneficio del televidente o radioyente», debe entenderse que el mismo también es de aplicación en los servicios públicos de telecomunicaciones, ya que su aplicación es una garantía para el desarrollo y utilización de distintas tecnologías. Dichas tecnologías redundan directamente en la ampliación de la oferta de los servicios para los usuarios y es necesario superar del todo el tradicional esquema normativo que se asocia con una determinada tecnología por el riesgo inminente de obsolescencia al que la propia tecnología lo somete.

La apertura tecnológica que busca promover el principio favorecerá a los operadores respecto a la elección del tipo de equipos o infraestructura de red que se adapten mejor a la oferta de servicios que desea realizar. Y lo mismo ocurre en el caso de los usuarios, quienes podrán elegir entre distintas posibilidades conforme a sus necesidades y posibilidades económicas. Todo ello dará lugar a una competencia entre distintas tecnologías para la prestación de diferentes servicios.

2.2. Clasificación de los servicios de telecomunicaciones

2.2.1. Por su utilización y naturaleza

Si bien en general la actividad de telecomunicaciones es un servicio público, los servicios incluidos se dividen en públicos, privados o privados de interés público; clasificación vinculada a la utilización del servicio y a la naturaleza asignada a cada tipo de servicio, conforme el artículo 9 de la LTel.

a) Servicios públicos

Son aquellos declarados como tales por el RTel y que están a disposición del público en general y cuya utilización se efectúa a cambio del pago

de una contraprestación. En esta definición, la legislación peruana no ha asimilado la noción de servicio público —la de «utilización pública» del servicio con su correspondiente retribución— como el núcleo de la consideración de un servicio como público.

b) Servicios privados

La LTel considera que son aquellos establecidos por una persona natural o jurídica para satisfacer sus propias necesidades de comunicación dentro del territorio nacional. Es decir, pertenecen a la esfera de la actividad de los particulares, por lo que no pueden ser brindados a terceros, salvo que para satisfacer el objeto social se tengan que suministrar servicios de valor añadido.

En este caso estamos frente al supuesto de entidades privadas que desarrollan un tipo de actividad (bancos, empresas de seguridad), en el que requieren de la utilización de servicios de comunicaciones y, de ser el caso, contar con infraestructuras propias (redes).

c) Servicios privados de interés público

Aunque separados del ámbito de los servicios públicos de telecomunicaciones, la LTel y la LRT disponen que los servicios de radiodifusión sonora y los de televisión sean considerados servicios privados de interés público.

Al respecto, no queda claro si el legislador ha querido otorgarles este carácter por la utilización del servicio o por su naturaleza. Sin embargo, de lo que se tiene certeza es que estamos frente a actividades privadas, reconociéndose el derecho de los particulares a llevarlas a cabo. En este sentido podemos hablar de una «libertad de radiodifusión» y una «libertad de televisión».

Cabe señalar que el hecho de que se trate de actividades privadas no margina a los poderes públicos de sus específicas responsabilidades en orden a la garantía y promoción del bien común, más aún si se trata de actividades que se han constituido en verdaderos canales a través de los

cuales se ejerce la libertad de expresión e información consagrada como un derecho de la persona en la Constitución peruana.

2.2.2. Por su vinculación con aspectos técnicos

La LTel y el RTel clasifican los servicios de telecomunicaciones desde una perspectiva técnica que tiene su base en la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI). La RDSI es, en términos simples, la evolución tecnológica de la red telefónica básica que, al digitalizar todo el camino de la comunicación, centrales de conmutación y medios de transmisión, integra multitud de servicios, tanto de voz como de datos, en un único acceso de usuario que permite la comunicación digital a alta velocidad entre los terminales conectados.

De esta forma, los servicios que comprende son: portadores, finales, de difusión y de valor añadido. La LTel establece que los servicios portadores son necesariamente públicos, mientras que los servicios finales, de difusión y de valor añadido pueden ser públicos o privados, según su uso o naturaleza.

a) Servicios portadores

En la legislación peruana, si bien los conceptos de «red pública de telecomunicaciones» y de «red pública de telefonía» introducen la distinción entre servicio (telefónico) y soporte del mismo, también introducen el principio de servicio portador para cada servicio de telecomunicación, al mismo tiempo que califican este soporte como red pública.

La LTel peruana no aborda el concepto de infraestructura de telecomunicaciones para el tratamiento jurídico unitario de red como concepto diferente y separado del concepto de servicio, sino que lo hace a través del concepto de «servicio portador», al que define como «el conjunto de medios de transmisión y conmutación que constituyen una red abierta a nivel nacional o internacional que tiene la facultad de proporcionar la capacidad y calidad suficiente para el transporte de señales de telecomunicaciones».

b) Teleservicios o servicios finales

La conjunción de los servicios portadores con la funcionalidad de los terminales define lo que se denominan servicios finales. De acuerdo con ello, son considerados teleservicios o servicios finales aquellos servicios de telecomunicaciones que proporcionan la capacidad completa que hace posible la comunicación entre usuarios.

La legislación peruana distingue entre teleservicios o servicios finales de carácter público, de manera que para su prestación requieren de concesión, y teleservicios o servicios finales privados, por lo que para su prestación se requerirá autorización, permiso o licencia.

c) Servicios de difusión

Se consideran como servicios de difusión aquellos servicios de telecomunicaciones en los que la comunicación se realiza en un solo sentido hacia varios puntos de recepción y comprende los servicios de radiodifusión sonora, radiodifusión de televisión, distribución de radiodifusión por cable y circuito cerrado de televisión.

Para la prestación de servicios públicos de difusión se requiere concesión administrativa y en el caso de los servicios privados de difusión y radiodifusión (que comprende los servicios privados y los servicios de privados de interés público) se requieren autorizaciones, permisos y licencias. Con la separación de los servicios de radiodifusión sonora, por televisión y circuito cerrado de televisión del ámbito de las telecomunicaciones, únicamente ha quedado dentro del mismo los servicios de radiodifusión por cable.

d) Servicios de valor añadido (SVA o VAS)

La LTel peruana define como servicios de valor añadido aquellos que, utilizando como soporte servicios portadores y servicios finales de telecomunicaciones, añaden otras facilidades al servicio soporte o satisfacen nuevas necesidades específicas de telecomunicación.

La creación de servicios de valor añadido es importante con respecto a la reducción de las reservas de titularidad en la actividad de las telecomunicaciones. A diferencia de los servicios de carácter básico —donde es necesario su funcionamiento constante, regular y continuo—, los SVA pueden dejar de funcionar, no llegar a todos u ofrecerse selectivamente a clientes determinados, por lo que no se consideran servicios públicos.

2.3. La vinculación del servicio público de telecomunicaciones con otros ámbitos del derecho público

2.3.1. La vinculación con el dominio público

Este aspecto está estrechamente relacionado con la intervención de los poderes públicos, ya que la LTel peruana considera al espectro radioeléctrico como recurso natural y como recurso escaso, en el que la administración, asignación de frecuencias y control han sido atribuidos al MTC.

La misma calidad de recurso escaso —aunque no es considerada como parte del dominio público—, le ha sido asignada a la numeración por el Plan Técnico Fundamental de Numeración, por lo que su administración, supervisión y uso corresponden al MTC, con la finalidad de que realice una asignación eficiente y no discriminatoria.

También debe considerarse vinculada la actividad de las telecomunicaciones con el dominio público, ya que la LTel ha previsto el derecho de los concesionarios del servicio público de telecomunicaciones de afectar el mismo cuando así lo requiera para la instalación de redes es infraestructuras para la prestación del servicio.

2.3.2. La vinculación con el derecho de la competencia

La protección y fomento de la competencia es una labor intrínseca a la intervención del Estado en la actividad de las telecomunicaciones, por lo que le ha sido asignada al Osiptel. Dicha labor comprende, de forma general, asegurar el normal desenvolvimiento del mercado, y regular este mercado con el fin de incentivar la competencia cuando sea inexistente y

preservar el equilibrio económico que tiene que haber entre operadores y entre estos y usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones.

2.3.3. La vinculación con la garantía de derechos: secreto de las telecomunicaciones y protección de datos personales

La transferencia o difusión de información a través de diversos soportes es lo que caracteriza a las actividades de telecomunicaciones. El tráfico de dicha información puede comprender datos que permiten identificar a los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, así como otros datos de carácter más íntimo. Por ello, la tutela de los derechos fundamentales que pueden verse afectados por dicha actividad tiene una importancia relevante en la prestación del servicio público de telecomunicaciones.

El derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones y al secreto de los documentos, preceptos contenidos en el artículo 2 de la Constitución, han sido incluidos como una de las disposiciones generales de la LTel, por lo que les alcanza la correspondiente tutela judicial. Según el propio texto de la LTel, la protección de estos derechos corresponde al MTC y al Osiprel, como supervisor de los operadores de los servicios de telecomunicaciones.

Directamente vinculado con este derecho fundamental está el derecho a la protección de datos personales, pero, más aún, es una «manifestación particular del derecho a la intimidad», reconocido como un derecho de la persona en el precepto constitucional del artículo 2 de la Constitución, al que le corresponde similar tutela jurisdiccional, así como la protección de las entidades administrativas del sector de las telecomunicaciones.

Según se desprende del artículo 13 del RTel nuestro ordenamiento ha previsto que el secreto de las telecomunicaciones y los datos personales tienen regímenes de protección distintos que, sin embargo, tienen elementos comunes que inciden en la regulación de los servicios públicos de telecomunicaciones. Mientras la protección del secreto de las telecomunicaciones se vincula con la existencia o el contenido de cualquier comunicación, la protección de datos personales se relaciona con

la confidencialidad de aquellos datos del usuario a los que los operadores tengan acceso en el marco de sus actividades de negocio.

En el Perú la protección de los datos personales se concreta en las disposiciones previstas por la ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales (LPDP), su reglamento, aprobado mediante decreto supremo 003-2013-JUS, y sus respectivas modificatorias. Este régimen jurídico se encuentra orientado a proteger el contenido de la comunicación mediante diversos soportes y no se limita al acto de comunicación, como ocurre con la protección del secreto de las telecomunicaciones.

El régimen jurídico de la protección de los datos personales deriva de la protección de la intimidad personal y familiar reconocida por la Constitución. Sucede que cuando una persona contrata un servicio público de telecomunicaciones, entrega información personal a la empresa operadora, la cual podrá generar y asociar información del servicio al abonado. Esta información se encuentra dentro del ámbito de la protección de los datos personales y no solo en el de las normas de telecomunicaciones.

3. PREGUNTAS

1. ¿Cuál es el rol que juegan las normas provenientes de entidades internacionales o supranacionales en la configuración del mercado de las telecomunicaciones en el Perú?
2. ¿Cómo se vinculan entre sí los principios del derecho de las telecomunicaciones?
3. ¿Por qué los servicios de telecomunicaciones tienen una clasificación basada, por un lado, en su utilización y naturaleza, y, por el otro, en su vinculación con aspectos técnicos?
4. ¿En qué medida se relacionan los servicios de telecomunicaciones con otros ámbitos del derecho público?

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 3

LOS SUJETOS DE LA ACTIVIDAD DE LAS TELECOMUNICACIONES

1. LA ADMINISTRACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

Además del marco normativo que rige la actividad de las telecomunicaciones en el Perú, existen actores que gozan de suma importancia para el desarrollo de este sector, pues tienen como misión, aparte de dictar las disposiciones que forman parte de dicho marco, el orientar, supervisar y regular las telecomunicaciones.

1.1. El marco institucional internacional

En este punto, debemos hacer referencia a las entidades señaladas en el capítulo 2 del presente libro —la UIT, Citel y la CAN—, que son autoridades internacionales en el ámbito del derecho de las telecomunicaciones en el Perú. Estos organismos emiten normas y recomendaciones que, a lo largo de los años, han constituido la base de la normativa sectorial en nuestro país.

1.2. El marco institucional nacional

1.2.1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

El MTC es el organismo rector del sector comunicaciones, creado en 1896 y regulado por la ley 29370, que forma parte del Poder Ejecutivo

y que constituye un pliego presupuestal con autonomía administrativa y económica, de acuerdo a ley.

La misión del Ministerio es diseñar y aplicar políticas y estrategias para integrar racionalmente al país con servicios de comunicaciones. Asimismo, promueve el desarrollo sostenible de los servicios de comunicaciones y el acceso universal a los mismos, fomenta la innovación tecnológica y vela por la asignación racional y el uso eficiente de los recursos.

En el ámbito de las telecomunicaciones, el MTC cuenta con funciones rectoras, específicas exclusivas, específicas compartidas, entre otras, de acuerdo con la ley 29370 y la LTel.

a) Funciones rectoras del MTC

El MTC está encargado de formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.

Asimismo, es responsable de dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución, supervisión y evaluación de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, la fiscalización y ejecución coactiva en materias de su competencia.

A su vez, el MTC coordina con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evalúa su cumplimiento.

b) Funciones específicas exclusivas del MTC

El MTC se encarga de administrar, supervisar y evaluar los servicios públicos de telecomunicaciones, servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones. Además, planea, supervisa y evalúa la infraestructura de comunicaciones. Finalmente, el MTC es competente para otorgar certificados de homologación para todo equipo o aparato que haya de conectarse a una red pública para prestar cualquier tipo de servicio o se utilice para realizar emisiones radioeléctricas, ello con el objeto de

garantizar el correcto funcionamiento de la red y la seguridad del usuario, así como evitar interferencias a otros servicios de telecomunicaciones.

c) Funciones específicas compartidas del MTC

El MTC es responsable, conjuntamente con los gobiernos regionales o locales, según sus propias competencias, de planear los servicios públicos de telecomunicaciones, servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones, y de promover la infraestructura de telecomunicaciones. En este marco, el MTC debe prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones sectoriales descentralizadas.

d) Otras funciones específicas del MTC

El MTC también es responsable de aprobar las disposiciones normativas que le correspondan, de cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia —ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente— y de presentar anteproyectos de normas al presidente de la República y al Consejo de Ministros en materias de su competencia.

1.2.2. El Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel)

a) Aspectos generales

El Osiptel es un organismo regulador creado como parte del proceso de reestructuración económica iniciado en la década de los noventa, mediante el decreto legislativo 702 de 1991. Como regulador, Osiptel goza de independencia del gobierno y de neutralidad política en su gestión, siendo la primera una característica estructural que sirve de garantía a la segunda, que es de índole funcional.

El Osiptel tiene como objeto ejercer sus atribuciones —regular, normar, supervisar y fiscalizar dentro del ámbito de su competencia— para

garantizar que en el mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones rijan los principios de libre competencia —en el comportamiento de las empresas operadoras, las relaciones de dichas empresas entre sí y las de estas con los usuarios—, se protejan los derechos de los usuarios, garantizando la calidad y eficiencia del servicio brindado, y se mantenga un equilibrio en dicha actividad económica, regulando el equilibrio de las tarifas y facilitando al mercado una explotación y uso eficiente de los servicios públicos de telecomunicaciones.

El Osiptel está sujeto además a las disposiciones de la ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, que establece que dichas entidades son organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.

Como organismo regulador, Osiptel cuenta con autonomía orgánica y está funcionalmente descentralizado. Además, como autoridad administrativa, tiene atribuidas potestades públicas de regulación y de producción de actos que inciden en la esfera de los particulares.

Osiptel cuenta con un consejo directivo que es su máximo órgano y está conformado por cinco miembros a cargo del establecimiento de las políticas y su dirección, y de ejercer de forma exclusiva la función reguladora y la función normativa dentro del ámbito de competencia que se le ha asignado. El plazo de designación de los miembros es de cinco años, y se efectuará anualmente, lo que hace posible la renovación de un miembro por año. Asimismo, la posibilidad de remover los miembros del consejo directivo se restringe a causales tasadas, lo cual es importante desde el punto de vista de la independencia de la entidad.

Además, Osiptel cuenta con tribunales administrativos para la solución de controversias entre empresas, como el Tribunal de Solución de Controversias) y para la solución de reclamos de usuarios (el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios).

b) Funciones del Osiptel

El marco jurídico del Osiptel (en especial, la ley 27332 y el Reglamento General de Osiptel) le ha atribuido las funciones de supervisión, regulación, normativa, sancionadora, de solución de controversias y de solución de reclamos de usuarios, las cuales están estrechamente vinculadas con su objeto. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que hay una serie de competencias compartidas entre Osiptel y el MTC en materia de telecomunicaciones. Como consecuencia de estos espacios comunes, se requiere establecer niveles de coordinación de manera que la política general del sector no se vea afectada por la acción del Osiptel, o los objetivos del regulador no se vean mediatizados por la acción del Ministerio.

Todas las funciones de Osiptel están reglamentadas, tanto por la legislación general, como por normas especiales. Su actividad de supervisión se rige por su Reglamento General de Supervisión, aprobado mediante resolución 090-2015-CD/Osiptel; su función de regulación —restringida por la legislación peruana al ámbito de fijación de tarifas, con lo que le ha dado un contenido más económico que aquel general que comprende un conjunto de técnicas de intervención pública en el mercado— se rige por su Reglamento General de Tarifas, aprobado mediante resolución 060-2000-CD/Osiptel; su actividad sancionadora se rige por su Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones, aprobado mediante resolución 087-2013-CD/Osiptel; su función de solución de controversias entre empresas se rige por su Reglamento General para la Solución de Controversias entre Empresas, aprobado por la resolución 136-2011-CD/Osiptel; finalmente, su función de solución de reclamos de usuarios se rige por su Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobado mediante resolución de 047-2015-CD/Osiptel.

c) **El Osiptel y la defensa de la competencia**

Desde el punto de vista regulatorio, la intervención administrativa de Osiptel se centra en dos aspectos: a) la producción de medidas regulatorias sobre aspectos de la actividad que requieren una intervención *ex ante* y b) el control del comportamiento de los actores en el mercado de telecomunicaciones mediante un esquema *ex post*.

Así, mientras que en todos los sectores económicos la labor de velar por la libre y leal competencia es asumida por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), en el sector telecomunicaciones dicha labor ha sido encargada por ley al Osiptel.

En esta línea, para el ejercicio de esta función, y sobre la base de los lineamientos de política de apertura del mercado de las telecomunicaciones en el Perú, el Tribunal de Solución de Controversias del Osiptel expidió la resolución 006-2016-TSC/Osiptel, del 9 de junio de 2016, que aprobó los Lineamientos Generales para la Aplicación de las Normas de Represión de Conductas Anticompetitivas en el Ámbito de las Telecomunicaciones, y la resolución 007-2016-TSC/Osiptel, que aprobó los Lineamientos Generales para la Aplicación de las Normas de Represión de la Competencia Desleal en el Ámbito de las Telecomunicaciones. La apuesta por este modelo sectorial de defensa de la competencia tuvo como justificación las características especiales del mercado, que requiere, por su gran dinamismo, respuestas rápidas a problemas técnicamente complejos, las que solo pueden ofrecer organismos especializados. Además, el conocimiento cercano y directo del mercado y de sus operadores económicos facilita la eficacia de su actuación.

2. OPERADORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES

De acuerdo a lo dispuesto en el Glosario de Términos del RTel, «operadora» es aquella persona natural o jurídica que cuenta con concesión, autorización

o registro para la prestación de uno o más servicios de telecomunicaciones. Así, debe entenderse que el operador de telecomunicaciones es el sujeto que presta el servicio, pero también aquel que instala una red de telecomunicaciones, ofertando servicios al público a través de ella.

El operador de telecomunicaciones es una persona física o jurídica que gestiona un servicio público, privado o privado de interés público. El título habilitante a través del cual un operador accede a prestar el servicio de telecomunicaciones será la concesión, la autorización, permiso o licencia, de tal forma que dependerá de cuál sea la clasificación (portadores, finales, difusión, valor añadido) que tenga un servicio de telecomunicaciones para que se utilice uno u otro mecanismo. Así, en nuestra legislación, el operador es diferenciado de acuerdo con el servicio que presta, en virtud del título habilitante.

La actividad reguladora del Osiptel, así como la que desarrolla el MTC en los ámbitos de su competencia, es determinante para el mantenimiento de los operadores en un mercado; uno de los elementos determinantes para la permanencia de un operador en el mercado de servicios de telecomunicaciones es la preservación de una situación de competencia que le permita prestar sus servicios.

La salida del mercado de un operador de telecomunicaciones puede producirse voluntariamente, por la no renovación del título habilitante o su revocación, o por incurrir en un supuesto de resolución del contrato de concesión.

2.1. Derechos y obligaciones

Como parte de los derechos del operador, podemos mencionar el derecho a prestar servicios, a la utilización de dominio público y privado, a proponer la regulación y clasificación de nuevos servicios, al libre establecimiento de tarifas, sin perjuicio de aquellos establecidos en los contratos de concesión. Asimismo, parte de sus obligaciones es la de facilitar la interconexión entre redes, no discriminar, prestar los servicios de telecomunicaciones necesarios en caso de emergencia, salvaguardar el secreto de las telecomunicaciones

y la protección de datos, así como aquellas establecidas en los contratos de concesión.

2.2. La composición del mercado peruano

La industria de las telecomunicaciones tiene como una de sus principales características el dinamismo, por lo que la composición del mercado, dependiendo del servicio de telecomunicaciones, puede llegar a variar notablemente dentro de un determinado periodo de tiempo. Así, el MTC y el Osiptel se encargan constantemente de recopilar y analizar información estadística sobre los mercados de telecomunicaciones, que publican periódicamente en los *Boletines Estadísticos* (MTC), *Indicadores Estadísticos* (Osiptel) o en la *Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones - ERESTEL* (Osiptel).

3. ABONADOS Y USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES

De acuerdo con el citado Glosario de Términos del RTel, el «abonado» es la persona que ha celebrado un contrato de prestación de servicios de telecomunicaciones con una empresa prestadora de servicios públicos. El «usuario», en cambio, es el destinatario del servicio público por el que abona un precio al operador cuando accede al mismo, aunque la relación de éste último con el operador no necesariamente tiene carácter económico.

3.1. Los procesos de privatización y liberalización y el carácter del usuario de servicios públicos: del Estado al mercado

La caracterización jurídica de los usuarios de los servicios públicos ha cambiado con los procesos de privatización y liberalización en la actividad económica: de ser considerado un administrado al recibir directamente del Estado la prestación del servicio público ha pasado a ser un usuario propiamente dicho, pues la gestión del servicio público es realizada por

un operador privado. Ello se resume en la frase «el administrado de ayer es el usuario de hoy» (Muratorio, 2004, p. 301).

Esto no significa que el poder público haya dejado de ocuparse de los usuarios, sino que está obligado a valerse de instrumentos distintos de aquellos con los que tradicionalmente aseguraba la protección de los usuarios.

3.2. Caracterización de la relación jurídica del usuario-operador: el abonado

La relación jurídica entre el usuario y el operador cambió cuando la gestión del servicio público pasó a ser privada, lo que ha supuesto que se formulen distintas posiciones con respecto a la caracterización de la relación jurídica entre el usuario y el operador del servicio: la administrativa, la del derecho privado y la que reúne a ambas.

Respecto de la caracterización jurídica exclusivamente administrativa, esta se ha ido construyendo desde el momento del nacimiento de la teoría del servicio público, con el objetivo de alejarse con claridad de la situación contractual de los clientes de los servicios que se prestan en libre mercado y de acercar al administrado frente a la administración.

Por su parte, respecto de la relación jurídica vista desde el ámbito del derecho privado, esta se puso de manifiesto en Francia cuando se identificó la categoría de los servicios públicos de carácter industrial y comercial.

La tercera posición, la separación radical que inicialmente se quería ver entre la situación jurídica de los usuarios de los servicios públicos y la de los clientes de los servicios que se prestan en el libre mercado, hoy se tiende a una equiparación progresiva entre ambas, debido, por una parte, a los procesos liberalizadores y privatizadores y, por otra, a la presión del movimiento de defensa de los consumidores, cuyo respaldo constitucional es expreso.

Es necesario tener presente que cuando la gestión de los servicios públicos se organiza de acuerdo con los principios de la empresa privada y su prestación se realiza en régimen de derecho privado, se hallan presentes

potestades públicas y el interés de los usuarios en su correcto y oportuno ejercicio. La particularidad aquí es que las técnicas jurídico-administrativas desarrollan su eficacia fuera y por encima de la relación prestacional en sí misma, que se rige básicamente por el derecho contractual privado.

3.3. El estatuto jurídico del usuario de los servicios públicos

En relación al denominado estatuto jurídico del usuario, existen dos visiones distintas: una privatista, dirigida a proteger a los menos capaces, delimitada por normas de orden público y generalmente positivizada a través de normas o códigos de consumo; y otra publicista, que enfoca al ciudadano-usuario como integrante de un sistema social de garantía de prestaciones de determinadas actividades esenciales para toda la colectividad, lógica que está incorporada en la mayoría de los servicios públicos en leyes sectoriales.

Los dos visiones deben ser complementarias, ya que no son suficientes las preocupaciones de satisfacción individual para mantener un sistema colectivo de prestaciones funcionando. Por otro lado, las preocupaciones solidaristas colectivas, tampoco son suficientes para dar cuenta de un conjunto de servicios públicos cada vez más sometidos a la competencia y a los derechos fundamentales de los usuarios frente a las prerrogativas estatales tradicionalmente admitidas en la prestación de los servicios públicos.

El usuario encuentra en el régimen de servicios públicos una doble vía de protección. La primera está representada por los instrumentos que preservan su autonomía contractual, que el usuario puede ejercer para procurarse las prestaciones que mejor se adapten a sus intereses. La segunda deriva de la aplicación de las reglas específicas establecidas por el poder público, que debido a la insuficiencia del ejercicio de la autonomía contractual para llegar a condiciones de transacción aceptables, y teniendo en cuenta la necesidad de la prestación, sustituye la libertad de los contrayentes por prescripciones imperativas ante las cuales ninguna derogación es admitida.

Para el usuario, la apertura de la competencia de los mercados de los servicios públicos implica el reconocimiento de su derecho a obtener en la transacción económica un resultado equitativo, garantizado por una competencia que le es dado pretender como asegurada o en su derecho a demandar el resarcimiento del daño producido por la ausencia de dicha competencia. En el Código de Protección y Defensa del Consumidor (CPDC) de Perú, ley 29571, podemos ubicar las normas de consumo que aplican a la prestación de servicios públicos.

3.4. Hacia una nueva caracterización del usuario de servicios públicos

3.4.1. El usuario y consumidor de servicios públicos

En la actualidad, el usuario aparece como una de las posibles formas mediante las cuales el consumidor presenta su disposición jurídica en la esfera de las relaciones comerciales. En muchas legislaciones, como la italiana, se reproduce la distinción entre «usuario» y «consumidor», pero se les otorga un tratamiento parcialmente coincidente. Primero se les reconoce un núcleo de derechos fundamentales comunes. Luego se atribuye al «usuario» específicamente el derecho ulterior a obtener la provisión del servicio de acuerdo a ciertos estándares de calidad y de eficacia, y se dispone también que el Estado y las regiones entren en acción para procurar su satisfacción.

El usuario cobra la apariencia de un «consumidor calificado» porque se beneficia de todos los derechos que pertenecen al consumidor, pero también tiene derechos ulteriores. El usuario es un consumidor en el sentido que actúa como un operador económico y elige entre las posibilidades ofrecidas por el mercado, haciendo valer su poder de elección para satisfacer sus exigencias.

3.4.2. *Las distintas formas de identificar a los usuarios*

Si bien son varias las categorías, haremos referencia a las formas más comunes de identificar a los usuarios que existen.

- Abonado, definido como cualquier persona física o jurídica que haya celebrado un contrato con un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público para la prestación de dichos servicios.
- Usuario, definido como la persona física o jurídica que utiliza o solicita un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público.
- Usuario final, definido como el usuario que no explota redes públicas ni presta servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, ni tampoco las revende.

De la identificación realizada, común en los distintos marcos regulatorios de la prestación de servicios públicos, es posible establecer en qué casos existe una relación jurídica entre usuario y operador y, a partir de ello, delimitar cuál es el rol de la administración frente a dicha posición jurídica.

Si bien la nueva intervención de la administración en los servicios liberalizados se orienta a asegurar la libre competencia en su prestación, también sirve para garantizar que se preste bajo determinadas condiciones, como el acceso igualitario de los ciudadanos, su calidad y precios asequibles. De esta forma, para alcanzar objetivos de servicio público en el marco de mercados abiertos y competitivos se ha recurrido a técnicas como la imposición de «obligaciones de servicio público». Así, en este nuevo contexto, la administración no garantiza la correcta prestación del servicio mediante la técnica de la concesión, sino a través de la reglamentación de la actividad.

Asimismo, el régimen constitucional de tutela de los consumidores y usuarios es también de aplicación a los consumidores y usuarios de servicios

de telecomunicaciones. Esta disciplina ha recibido reconocimiento constitucional en el ordenamiento jurídico peruano a través del artículo 65 de la Carta de 1993, que pone de manifiesto que:

- El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, obligándose a asumir una posición proactiva y protectora como principio rector de su actuación respecto de toda actividad económica.
- Para efectuar esa defensa, garantiza, fundamentalmente, el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran en el mercado, lo que significa combatir la publicidad engañosa y otros falsos reclamos de los empresarios para atraer clientes.
- Vela, en particular, por los derechos de salud y la seguridad de la población.
- Se consagra un derecho subjetivo de los consumidores y usuarios de defenderse en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses, y así a exigir del Estado una actuación destinada a su protección.

Estos lineamientos del marco económico de la Constitución de 1993 se han precisado en el Código de Protección y de Defensa del Consumidor de 2010 y en normas sectoriales dispersas. El fundamento y finalidad de esta normativa es tutelar la especial situación en la que se sitúa el usuario o el consumidor final frente al prestador o vendedor, una relación entre el profano y experto, entre quien satisface una necesidad final o que no se traslada a la cadena comercial y un comerciante, un vínculo entre el mero requirente del servicio y quien ha montado toda una estructura prestacional o industrial o comercial en el rubro. Así, la regulación específicamente protectora de usuarios y consumidores tiende a corregir aquella situación, cual una «falla de mercado».

En lo que respecta a los servicios públicos, también el usuario se considera inicialmente en una posición más débil que el prestador del servicio. A ellos, la norma constitucional les garantiza el control de «calidad

y eficiencia de los servicios públicos», cosa que no sucede con respecto a los demás bienes de consumo, porque a estos no se les impone la obligación de brindarlos a precio autorizado, bajo condiciones de continuidad, igualdad, regularidad, obligatoriedad y generalidad. Solamente a los usuarios se les garantiza la existencia de un marco regulatorio con organismos de control con participación de asociaciones de consumidores y usuarios y las provincias interesadas.

De lo expuesto entonces, es posible colegir que en el marco constitucional y legislativo que regula los derechos de consumidores y usuarios, el fundamento jurídico de la existencia del control se encuentra en dos soportes fundamentales: el poder concretar el objetivo político social perseguido por el legislador —inspirado en el bienestar general— en el establecimiento del régimen público respecto de esa actividad económica, y la defensa de los usuarios destinatarios del régimen público.

3.4.3. Derechos y obligaciones

Los usuarios y abonados cuentan con derechos y obligaciones reconocidos en la Constitución Política, la LTel, el RTel, en el Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, entre otras normas.

Así, gozan del derecho fundamental a la inviolabilidad y secreto de las comunicaciones, a elegir a su operador (dentro de lo técnicamente factible), de acceder al servicio de telecomunicaciones, a obtener su prestación, a cambiar su titularidad, a suspenderlo temporalmente (a solicitud del abonado), a trasladarlo, a recibir una facturación detallada, a migrar de plan, entre otros.

Pueden existir ciertos derechos para todos los usuarios de telecomunicaciones, otros para los usuarios que han suscrito contratos (abonados) y otros para los usuarios de servicios de telecomunicaciones en sus facetas de consumidores. De esta forma, el usuario ejerce los mismos derechos que el abonado, salvo que ocurra la contratación de servicios adicionales.

Como obligaciones, los usuarios y abonados deben cumplir con las especificaciones del contrato suscrito con el operador, pagar un precio por el servicio recibido, usarlo debidamente, entre otras. Se justifica una regulación especial de estas obligaciones en tanto que el usuario es un consumidor calificado y su comportamiento puede provocar daños al operador y a otros usuarios. En tal sentido, Osiptel ha establecido reglas específicas para sancionar conductas de los usuarios que afecten la prestación del servicio público.

4. PREGUNTAS

1. ¿En qué se diferencian las atribuciones y competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y del Osiptel con respecto a los servicios de telecomunicaciones?
2. ¿Quiénes son considerados como operadores de servicios de telecomunicaciones en el ordenamiento jurídico peruano?
3. Respecto de la caracterización de la relación jurídica entre usuario y operador del servicio, ¿qué proponen la posición del derecho administrativo, la del derecho privado y la que reúne a ambas?
4. ¿Cuándo hablamos de «usuario», cuándo de «abonado» y cuándo de «consumidor» de servicios de telecomunicaciones? ¿Cuál es la lógica detrás de esa diferenciación?

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 4

LOS TÍTULOS HABILITANTES, DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

El marco normativo aplicable al sector ha establecido diversas modalidades para ingresar al mercado de servicios de telecomunicaciones: la obtención de una concesión o una autorización, la inscripción en registro, la comercialización de tráfico o la actuación como operador independiente de teléfonos públicos.

Dentro de la consideración general de la actividad como servicio público, se ha distinguido entre aquellos servicios que conservaban dicha calidad y aquellos que tenían la consideración de servicios privados o de servicios privados de interés público, de tal forma que, en el caso de los primeros, es la concesión administrativa el título habilitante y, en el caso de los dos últimos, será la autorización, cuyo concepto se ha hecho flexible acogiendo otras manifestaciones diferenciables entre sí y con carácter accesorio —a la concesión administrativa y a la propia autorización—, como son el permiso y la licencia.

Entre las disposiciones generales comunes a referidos títulos habilitantes, es importante destacar aquella que establece su carácter discrecional cuando no reconoce la aplicación del silencio administrativo positivo, lo que responde a la premisa que en el análisis integral de las solicitudes los títulos habilitantes que se otorguen deben contribuir a mejorar los fines de las comunicaciones.

De otro lado, en lo que respecta a las causales que se han dispuesto para considerar la denegación del título habilitante, junto con aquellas que derivan de una falta de observancia del ordenamiento jurídico o que derive de su contravención, está la falta de espectro radioeléctrico. Con ello, independientemente de no ser la concesión el medio idóneo, se busca preservar la accesibilidad a la prestación del servicio como regla básica del mercado abierto a la competencia, según la cual, supuesto el incumplimiento de los requisitos que la ley establece, solo en caso de que no exista disponibilidad de frecuencias por ser este un recurso escaso, debería ser denegado el título habilitante.

Asimismo, se han regulado aquellos aspectos referidos a algunos de los elementos que deben integrar tanto los contratos de concesión como las resoluciones de autorización (características técnicas, plazo de instalación, sistemas necesarios), bajo la premisa de su invariabilidad sin previa autorización del MTC.

Finalmente, deben destacarse las normas que establecen las obligaciones generales derivadas de los títulos habilitantes, como son el deber de información del operador al MTC y al Osiptel, y aquellas vinculadas con la posibilidad de transferencia de los títulos habilitantes bajo aprobación previa y expresa del MTC.

1. LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA

La concesión es requerida para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones y se perfecciona a través de la suscripción de un contrato de concesión única para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones suscrito por el titular del MTC. Las concesiones son otorgadas a solicitud de parte o mediante concurso público de ofertas.

El concurso público se realizará en tres supuestos: a) cuando en una determinada localidad o área de servicio exista una restricción en la disponibilidad de frecuencias para la prestación del servicio, b) cuando lo señale el Plan Nacional de Asignación de Frecuencias o c) cuando se

restrinja el número de concesionarios de un determinado servicio público debido a restricciones técnicas basadas en recursos escasos.

Mediante la ley 28737, Ley que Establece la Concesión Única para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, se modificaron diversos artículos de la LTel y se dejó de lado el sistema previo, según el cual se requería solicitar una concesión individual para cada uno de los servicios públicos de telecomunicaciones que se pretendía brindar.

La concesión única permite brindar todos los servicios públicos de telecomunicaciones, excepto los servicios de valor añadido, los cuales no requieren de concesión. La solicitud de concesión única supone que el operador haya planteado la prestación de al menos un servicio público de telecomunicaciones, de modo que cumpla con las condiciones requeridas para dicho servicio. Ello quiere decir que, una vez obtenida esta concesión, el operador puede brindar servicios adicionales a los incluidos inicialmente en el contrato de concesión, con solo solicitar al MTC la inscripción de estos servicios adicionales en el respectivo registro.

El procedimiento para la obtención de una concesión única comprende básicamente la presentación de una solicitud, la subsanación de observaciones (de ser el caso), la notificación al interesado de la admisión de la solicitud, la publicación de la misma, su análisis, la opinión de asesoría jurídica del MTC, el pronunciamiento del viceministro de comunicaciones y, finalmente, el pronunciamiento del ministro del sector. El plazo máximo para el pronunciamiento final es de cincuenta días hábiles desde la admisión de la solicitud.

Posteriormente, corresponde la suscripción del contrato de concesión única, la que deberá realizarse dentro de un plazo máximo de sesenta días hábiles luego de publicada la resolución de otorgamiento de concesión.

Entre los aspectos más relevantes, pueden señalarse:

- El plazo de la concesión es de veinte años contados desde la suscripción del contrato. Los servicios adicionales que empiece a brindar el operador posteriormente se registrarán por este mismo plazo.

- El operador se comprometerá a no instalar equipos de segundo uso, salvo que se trate de traslados internos o cuando el MTC lo autorice.
- El área de concesión comprenderá todo el territorio de la República del Perú.
- Se definirá el plan de cobertura (obligación del concesionario de tener la capacidad de prestar efectivamente el servicio en las áreas a ser atendidas, es decir que el servicio esté a disposición del usuario en el área de concesión).
- Se definirá el plazo para el inicio de la prestación de los servicios.

1.1. Otorgamiento

Si bien una de las premisas básicas del vigente ordenamiento de telecomunicaciones peruano es permitir el acceso libre de operadores para la prestación de servicios de telecomunicaciones, se ha dispuesto que el otorgamiento de la concesión se realice por concurso público de ofertas, siempre que existan restricciones de carácter técnico o haya disponibilidad de recursos como el espectro radioeléctrico, cuya asignación se vincula directamente con dicho otorgamiento. En cambio, en caso de que dichas limitaciones no se presenten, el operador podrá acceder al título mediante la presentación de una solicitud de parte.

Junto al desarrollo de los procedimientos de otorgamiento del título concesional y al carácter discrecional de las concesiones, la legislación peruana ha establecido, en las normas generales aplicables a los títulos habilitantes, los supuestos generales en los cuales estos no se otorgarán, entre los cuales pueden distinguirse fórmulas abiertas de forma suficiente para el ejercicio del poder discrecional de la administración de telecomunicaciones:

- Si se pone en peligro real o potencial la seguridad nacional o va en contra del interés público.

- Si se pone en peligro real o potencial el cumplimiento de los fines de las telecomunicaciones como mecanismo de integración, pacificación y desarrollo como vehículo de cultura.
- Si no existe disponibilidad de frecuencias o se configura restricción en la disponibilidad de frecuencias en los casos que se requiera usar el espectro radioeléctrico.

También es necesario referirnos al carácter accesorio del otorgamiento de permisos a la concesión administrativa, ya que su finalidad es autorizar la instalación de aquellos equipos que el operador requiera para la prestación del servicio, que pueden estar incluidos en el contrato de concesión o en la resolución administrativa que asigna el espectro radioeléctrico; y, de otro, a la inaplicación de licencias de operación en caso de servicios públicos de telecomunicaciones.

1.2. Derechos y obligaciones del concesionario

Los derechos reconocidos a los operadores a los que se les otorga una concesión administrativa están referidos básicamente a aspectos de carácter económico, y aquellos que son indispensables para hacer operativa la prestación del servicio. Se distinguen los siguientes:

- Prestar el servicio y percibir del usuario como retribución la tarifa que se fije según la metodología pactada en el contrato de concesión.
- Transferir la concesión, previa aprobación del MTC.
- Verificar que sus abonados o usuarios no hagan mal uso de los servicios que les preste.
- Ofertar sus servicios o tráfico a terceros a través de comercializadores acreditados ante el MTC.

Además de estos derechos, es necesario considerar aquellos que pueden ser establecidos directamente vía el contrato de concesión y que se derivan de la LTel o del RTel.

En lo que respecta a la imposición de obligaciones comunes a los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones, así como aquellas especiales establecidas para los operadores del servicio público de radiodifusión por cable, es posible distinguirlas por la función que cumplen.

En el caso de las primeras, su establecimiento responde a la necesidad de garantizar que el servicio está siendo prestado dentro de las condiciones técnicas y económicas establecidas en el contrato de concesión, que respeta los principios básicos de todo servicio público, presta las facilidades necesarias a la administración sectorial y a la entidad de regulación, y vela por el respeto de los derechos de los usuarios de los servicios y porque se garantice el acceso a los mismos a precios asequibles.

Las obligaciones especiales se han establecido fundamentalmente con el propósito de favorecer el acceso de la cobertura del servicio de radiodifusión por cable. Esto se ha hecho, de un lado, con fines educativos, ya que en la actualidad este servicio representa un importante medio de acceso a información y cultura, de manera que, al ser la educación estatal la que cuenta con menos recursos, se busca el aporte gratuito de los operadores para poder contar con dichos medios. De otro lado, se ha hecho con fines de entretenimiento, en aquellos lugares, como los hospitales y centros de salud estatales, donde hay una gran concurrencia de público, de manera que también se ha buscado el aporte gratuito de los operadores para que el referido servicio —dentro de la noción que se maneja en el ámbito de las telecomunicaciones— se haga extensivo a la comunidad y pueda cumplir un fin social.

Las principales obligaciones consisten en:

- Instalar, operar y administrar el servicio de acuerdo al contrato de concesión.
- Instalar la infraestructura que se requiera para la prestación del servicio.

- Prestar el servicio en forma ininterrumpida, salvo caso fortuito o fuerza mayor.
- Establecer una vía expeditiva para atender los reclamos de los usuarios.
- Proporcionar al MTC y al Osiptel la información que estos soliciten.
- Salvaguardar el secreto de las telecomunicaciones; entre otras.

1.3. Contenido básico del contrato de concesión

El RTel ha establecido un contenido básico para los contratos de concesión cuya observancia es determinante para la validez del contrato y para que se distinga su especificidad en materia de telecomunicaciones. Respecto de esto último, debe destacarse:

- La inclusión de un plan mínimo de expansión.
- La inclusión de un compromiso que garantice que la instalación de equipos e infraestructuras se ha realizado según las condiciones ofrecidas.
- Establecimiento de la obligación de contar con contabilidad separada.
- Adecuación del operador a las regulaciones de la entidad reguladora.
- Las sanciones establecidas en las cláusulas del contrato y su aplicación con respecto a las que la LTel ha dispuesto.
- Las causales de extinción y resolución de los contratos de concesión.

Debe tenerse presente que si bien la normativa establece un contenido básico para el contrato de concesión, no basta con cumplir formalmente el mismo, sino que antes de ser aprobada su suscripción por el MTC se requerirá un informe de la entidad reguladora, es decir del Osiptel, sobre el contenido específico del contrato.

Finalmente, cabe señalar que el MTC publica anualmente el número de concesiones otorgadas, clasificadas por tipo de servicio prestado.

1.4. Renovación de títulos habilitantes

La renovación de las concesiones y autorizaciones otorgadas, sea mediante solicitud de parte o mediante concurso público de ofertas, podrá realizarse al vencimiento de sus respectivos plazos de vigencia, según los términos y condiciones que en cada caso se hayan establecido, y se podrán establecer mecanismos especiales (por ejemplo, renovaciones parciales) solo si el período de renovación originalmente concedido se mantiene.

En el caso de las concesiones y autorizaciones, el MTC debe realizar una evaluación de la solicitud de renovación.

1.5. Causales de extinción de la concesión

La causales previstas para la extinción de la concesión son:

- El vencimiento del plazo de vigencia de la concesión.
- El acuerdo mutuo de las partes.
- Por muerte o declaración de quiebra el concesionario, en caso de ser persona natural; si se trata de personas jurídicas, por extinción, declaratoria de quiebra o acuerdo o declaratoria de disolución o liquidación.

1.6. Causales de resolución del contrato de concesión

Como principales causales se han previsto:

- El incumplimiento del plazo pactado para iniciar la prestación del servicio o de otras obligaciones contraídas por el concesionario, cuando hayan sido expresamente convenidas como causal de resolución del contrato.

- La suspensión de la prestación del servicio sin previa autorización del Ministerio, salvo razones de fuerza mayor o caso fortuito.
- El incumplimiento reiterado de las obligaciones referidas a la inviolabilidad y el secreto de las telecomunicaciones.
- El incumplimiento del pago del canon y de la tasa por dos años calendario consecutivos.

1.7. Reflexión sobre el sistema concesional peruano

En este punto resulta esencial analizar la coherencia del sistema vigente en el Perú con la dinámica de cambios de la actividad de las telecomunicaciones. Consideramos por tanto que es posible utilizar otras técnicas de intervención para poder garantizar el acceso al mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones.

En la experiencia europea se ha simplificado el régimen jurídico para fomentar un mercado de servicios de telecomunicaciones dinámico y competitivo, restringir la reglamentación al mínimo necesario y proyectarse a conseguir la neutralidad tecnológica, debido al proceso de convergencia de mercados que ya se viene produciendo en la actividad de los países más desarrollados.

En el caso de Colombia, a través de la ley 1341 de 2009, se varió sustancialmente el régimen de títulos habilitantes para la prestación de servicios de telecomunicaciones, al establecer una habilitación general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones (autorización general y libre acceso). Dicho régimen comprende la autorización de todas las actividades involucradas en el servicio, excepto el uso del espectro, y tiene como objetivos dotar de mayor dinamismo al mercado y eliminar sobrecostos asociados al otorgamiento de títulos habilitantes.

2. LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Si bien la legislación peruana ha reservado la figura de la autorización administrativa para la habilitación de servicios de radiodifusión (servicios privados de interés público), de los teleservicios privados y los servicios de difusión privados, desde un punto de vista conceptual, las denominadas licencias y permisos son verdaderas autorizaciones que la LTel ha reservado para otros supuestos.

La legislación peruana ha previsto desagregar las autorizaciones en autorizaciones, permisos y licencias, en función a las distintas facultades que otorga cada uno. Así, mientras que los permisos facultan a la instalación de equipos de radiocomunicación, las licencias habilitan a operar un servicio de radiocomunicación autorizado.

Con el otorgamiento de la autorización administrativa se generan derechos y obligaciones similares a los que se dan con la concesión administrativa. La legislación peruana ha distinguido entre aquellas causales por las que la autorización queda sin efecto y aquellas vinculadas con su extinción.

En cuanto a los procedimientos seguidos en los distintos servicios que requieren el otorgamiento de una autorización administrativa, para los servicios de radiodifusión se requerirá la presentación de una solicitud de parte o podrá realizarse por concurso público, esto último en caso de que existan limitaciones en la cantidad de frecuencias o canales disponibles en una banda de los teleservicios privados y de los servicios de difusión privados, por ser menor al número de solicitudes presentadas. Respecto a los servicios de difusión privados y de los teleservicios privados, el procedimiento por utilizar será el de una solicitud de parte.

3. LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS

3.1. Registro de servicios adicionales

Para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones adicionales a los previstos en el contrato de concesión única se requiere informar al MTC para que realice la inscripción en el registro correspondiente. Esta inscripción es constitutiva de derechos para el operador respectivo. Para ello, el operador debe presentar una solicitud al MTC adjuntando, para cada servicio adicional, entre otros, el plan de cobertura y la capacidad de red, y el compromiso de cumplir con todas y cada una de las cláusulas estipuladas en el contrato.

3.2. Registro de servicios de valor añadido

Para la prestación de servicios de valor añadido resultará necesario que el operador se inscriba en el Registro de Empresas Prestadoras de Servicios de Valor Añadido del MTC, sin requerirse otro tipo de autorización o título habilitante previo, luego de haberse efectuado el inicio de la prestación del servicio. Dicha inscripción es aprobada automáticamente y gratuita.

Los requisitos para obtener la inscripción son los siguientes:

- i. Solicitud dirigida al director general de Concesiones en comunicaciones con carácter de declaración jurada que incluya la siguiente información: identificación del titular del servicio, clase de servicios, área de cobertura del servicio e identificación de los equipos a ser utilizados.
- ii. Para una persona jurídica, copia simple del testimonio de constitución social y copia simple del instrumento en el que conste la designación del representante legal inscrito conforme a ley.
- iii. Los servicios de valor añadido que requieran de redes propias, distintas a las de los servicios portadores o finales, necesitarán de una autorización especial de instalación de red propia.

2.3. Registro de actividades vinculadas

Existen dos tipos de registros:

- Registro de personas naturales o jurídicas que se dedican a la importación y venta de equipos y aparatos de telecomunicaciones en territorio peruano. La inscripción en este registro les otorga la facultad de solicitar autorizaciones correspondientes ante la autoridad de Aduanas.
- Registro para comercialización: personas distintas de los operadores o prestadores de servicios de telecomunicaciones que se dedican a la comercialización de servicios públicos de telecomunicaciones o tráfico.

3. PREGUNTAS

1. ¿Por qué se creó la denominada «concesión única» de telecomunicaciones y cómo ella ha variado el régimen de títulos habilitantes del sector?
2. ¿Cómo intervienen el MTC y el Osiptel en el otorgamiento de una concesión de telecomunicaciones?
3. ¿Cree usted que la legislación nacional debe mantener el esquema de autorizaciones, permisos y licencias en telecomunicaciones?
4. Con respecto al tipo de actividades comprendidas, ¿cuál es la finalidad de cada registro administrativo?

CAPÍTULO 5

ACCESO A LA ACTIVIDAD DE TELECOMUNICACIONES

1. ACCESO

La separación entre infraestructura (redes) y servicio fue una solución para abrir el sector de las telecomunicaciones a la competencia, pero no necesariamente representaba una garantía suficiente para la libre iniciativa económica. Cuando la infraestructura no es accesible en una medida adecuada para satisfacer la demanda potencial, la libertad de entrada produce un cuello de botella, por lo cual el operador, una vez habilitado para prestar el servicio, podrá no estar en condiciones de desarrollar la actividad.

Frente a ello, y a la necesidad de resguardar el derecho de cada uno de los operadores a desarrollar la actividad económica con un recurso esencial no disponible, la única posibilidad de abrir los mercados de telecomunicaciones a nuevos operadores para que presten tanto los servicios tradicionales como nuevos servicios implicaba facilitar el acceso a las redes establecidas, de manera que pudiesen ser utilizadas en condiciones de transparencia, no discriminación y a precios razonables. Este fue uno de los pilares del proceso de apertura del mercado y liberalización de los servicios de telecomunicaciones.

Sobre esta base, puede definirse el acceso en dos sentidos:

- En sentido lato, el acceso es un derecho reconocido a un operador de ejercer la actividad económica de las telecomunicaciones. Dentro de esta óptica, se trata de un derecho derivado de la apertura del mercado y del proceso de liberalización que se materializa con la eliminación de las barreras de entrada al mercado y configura la posición jurídica del operador que, queriendo desarrollar un servicio público o de interés económico general, es libre de hacerlo en la medida en que respete el marco jurídico de la actividad.
- En sentido estricto, el derecho de acceso a las redes e infraestructuras de telecomunicaciones es un derecho de uso de dicha infraestructura reconocido a un operador respecto del único operador (o de los pocos) que sea titular de la misma.

Es necesario extender el concepto de acceso restringido a aquellas redes e infraestructura de telecomunicaciones susceptibles de ser consideradas «infraestructuras esenciales». También hay que tener claro que el sentido debe ser lo suficientemente amplio respecto a los distintos tipos de infraestructuras y servicios que hoy tienen las telecomunicaciones, dicho de otro modo, no limitarlo únicamente a los servicios tradicionales, sino a todos aquellos nuevos servicios y tecnologías.

2. INTERCONEXIÓN

La interconexión es una de las formas de materialización del derecho de acceso a las redes o infraestructuras de telecomunicaciones. Si bien el acceso es un requisito mínimo para lograr la entrada en el mercado por parte de nuevos operadores, la interconexión persigue el logro de sinergias entre los operadores ya establecidos a fin de facilitar el desarrollo de un mercado más eficiente y permitir a los usuarios disfrutar de los servicios de telecomunicaciones con independencia de quién sea el operador que los oferte, con lo que se garantiza a los titulares de redes menores que estas no quedarán aisladas al permitirse su conexión con redes mayores.

La utilización de la interconexión como técnica asimétrica de regulación fomenta la libre competencia y propicia la apertura del mercado de telecomunicaciones, ya que se reconoce la presencia de un operador que es poseedor de una gran infraestructura de red de telecomunicaciones. Esta ventaja comparativa se convirtió en un instrumento que facilitaba el acceso ya que, por un lado, se analizó la inconveniencia de que los operadores entrantes tengan que duplicar redes ya existentes y, por otro, se establecieron una serie de medidas técnicas para garantizar la interoperabilidad del servicio, con lo cual la infraestructura de red de telecomunicaciones del monopolio se tornó en una *essential facility* que generó la obligación del titular de las redes de permitir la interconexión y, por lo tanto, el acceso a los nuevos operadores.

Los Lineamientos de Apertura, el Reglamento de Tarifas del Osiptel y la resolución 134-2012-CD/Os iptel, por la que se aprueba el Texto Único Ordenado de las Normas de Interconexión (TUO de Interconexión), establecen que la política regulatoria ha de guiarse por el interés de impulsar el desarrollo de la competencia en el mercado a través de la promoción del acceso de operadores, así como por el interés de generar incentivos para la modernización y expansión de la red.

A partir de estas premisas es que puede considerarse la interconexión como aquel derecho reconocido a un operador de conectar la propia infraestructura (o la infraestructura por la cual accede) a aquella ajena preexistente. Así, el RTel ha adoptado una definición de interconexión que describe la situación fáctica que genera y hace referencia al acuerdo que la materializa: «Hacer una conexión entre dos o más equipos y/o redes o sistemas de telecomunicaciones pertenecientes a diferentes personas naturales o jurídicas, según el correspondiente contrato de interconexión celebrado entre las partes».

En el TUO de Interconexión, también se ha incluido una definición de interconexión en los siguientes términos: «La interconexión es el conjunto de acuerdos y reglas que tienen por objeto que los usuarios de los servicios de telecomunicaciones prestados por un operador puedan comunicarse con

los usuarios de servicios de telecomunicaciones de la misma naturaleza, según la clasificación legal correspondiente, prestados por otro operador».

La interconexión debe concebirse como una obligación extensible a todos los operadores —no le corresponde únicamente al operador dominante— y, si bien supone la realización de un acceso bilateral, presupone necesariamente la pluralidad de redes. Esto conlleva el reconocimiento del carácter instrumental de la interconexión, pues es el medio que permite la interoperabilidad de los servicios, esto es, que los usuarios de una red accedan a servicios prestados por operadores conectados a una red distinta.

Asimismo, la inclusión de redes o infraestructuras de telecomunicaciones, sin hacer distinción alguna, como elementos materiales a través de los cuales se configura el ejercicio del derecho de interconexión, es un requisito importante para garantizar su interoperabilidad, así como para dar cabida a todo tipo de servicios de telecomunicaciones. Finalmente, se ha tenido en cuenta la importancia de la imposibilidad técnica y económica de la sustituibilidad del recurso esencial para permitir el acceso al mismo a través de la interconexión.

2.1. La obligatoriedad como regla general

La LTel ha situado la interconexión en el ámbito de intervención de los poderes públicos al establecer que la interconexión de redes y los servicios públicos de telecomunicaciones son de interés público y social. Así, el marco jurídico de la interconexión tiene como regla general su «obligatoriedad», lo que significa que los operadores que reciban la solicitud de interconexión tienen el deber de ponerse de acuerdo con los terceros solicitantes o, de ser el caso, de aceptar las condiciones que le sean impuestas por el Osiptel.

La condición de obligatoriedad ha sido establecida en la normativa sectorial como un instrumento básico para la protección del mercado. Con esta regla general coinciden la previsión establecida por la legislación peruana respecto a que la interconexión es una condición esencial de la

concesión y la establecida en el artículo 12 del TUO de Interconexión que dispone que «la falta de capacidad y/o disponibilidad de medios de interconexión del operador a quien se solicita la interconexión no constituirá impedimento para su establecimiento», ya que, según establece esta norma, «las dificultades que en este aspecto pudiesen existir serán contempladas y subsanadas, por acuerdo entre las partes, dentro de lo razonable, en el Proyecto Técnico de Interconexión correspondiente».

La legislación peruana no solo ha querido reforzar la regla general del acceso a redes e infraestructura de telecomunicaciones a través de la interconexión, sino que además obliga al operador que reciba la solicitud de interconexión a contar con los medios materiales para concretar el acuerdo, es decir, hace extensivos los criterios de esencialidad incluso a recursos de red e infraestructura inexistentes, dentro de lo razonable. Precisamente, «lo razonable» dependerá de la interpretación de las partes o, en su caso, del Osiptel.

Finalmente, para garantizar la aplicación de la regla general de obligación de interconexión, la legislación peruana ha incluido una previsión de carácter técnico. Según ella, el operador/concesionario de servicios públicos de telecomunicaciones está obligado a aplicar diseños de red abierta, es decir, la previsión está orientada al establecimiento de una red integrada de servicios y sistemas, y deber garantizar las condiciones de interoperabilidad de las redes y la calidad de los servicios prestados.

2.2. Principios aplicables

La interconexión está sujeta a los principios de igualdad de acceso, no discriminación y neutralidad, que informan sobre los lineamientos básicos a los que se sujetan los acuerdos que deben realizar los operadores y, aunque el TUO de Interconexión no lo precisa, también son extensibles a los pronunciamientos sobre interconexión que emita el Osiptel.

El principio de igualdad de acceso es aquel según el cual los acuerdos sobre aspectos técnicos y económicos (que incluyen los temas tarifarios y de mercado) de la interconexión que concreten los operadores de

servicios públicos de telecomunicaciones deben realizarse en condiciones de igualdad para todo operador de servicios de la misma naturaleza que lo solicite.

El principio de no discriminación está estrechamente vinculado con el de igualdad de acceso, de tal forma que los operadores que sean titulares de las redes e infraestructuras de telecomunicaciones están prohibidos de otorgar tratos diferenciados a otros operadores vinculados de forma directa o indirecta, de tal forma que se busque o pretenda favorecer a ellos mismos en detrimento de cualquiera de los otros operadores que se encuentren en el mercado de servicios de telecomunicaciones.

El contenido del principio de neutralidad, tal y como es enunciado en la norma del artículo del TUO de Interconexión, es una derivación del principio de no discriminación. Este principio implica una aplicación del principio de no discriminación en una situación en la que un operador de telecomunicaciones que tiene una posición de dominio o un peso significativo en el mercado y que estando en una situación de integración vertical pueda, mediante prácticas restrictivas (en precios, redes, etcétera), perjudicar a terceros.

2.3. Los acuerdos de interconexión

El modelo de interconexión adoptado por el Osiptel tiene su base en una negociación supervisada, según la cual, las partes negocian, dentro del marco normativo vigente, las condiciones técnicas y económicas que serán la base para la realización del acceso a la red e infraestructura de telecomunicaciones. Dicho acuerdo está sujeto a la aprobación del Osiptel vía resolución administrativa como requisito para su validez.

Esto quiere decir que la materialización del acceso a través de la interconexión ha sido confiada a la libertad de pactos, a la consecución de acuerdos entre los operadores de servicios de telecomunicaciones —sin que por ello importe que la actividad sea considerada servicio público o servicio de interés económico general—, y están sujetos, en principio, al derecho privado.

Sin embargo, la autonomía de los operadores para negociar es parcial: la libertad de pactos debe ejercerse dentro de unos límites marcados previamente por la normativa reguladora de la interconexión, debido a que es considerada de «interés público y social». Osiptel ha asumido la interconexión no solo como un instrumento jurídico sino como un objetivo de derecho público, como es el mantenimiento de condiciones de estructura y comportamientos favorables para la competencia. Si no existiera ningún tipo de regulación sobre la interconexión, todo el poder de negociación estaría de parte del operador dominante. No es, entonces, casual que la regulación actual de los acuerdos de interconexión se encuentre muy detallada, ya que se ha disciplinado su contenido, la negociación y se han establecido una serie de aspectos formales que deben ser observados.

Estas limitaciones se vinculan con las atribuciones que tiene el Osiptel para a) evaluar y pronunciarse sobre los acuerdos, en la medida en que puede expresar su conformidad o expedir las modificaciones o adicionales que estime necesarias en aspectos técnicos y económicos, siendo obligatoria su incorporación en el contrato; b) disponer la interconexión provisional; y c) emitir mandatos de interconexión cuando los operadores no se hayan puesto de acuerdo dentro del plazo establecido o no hayan incorporado en el contrato las modificaciones indicadas por Osiptel.

Sobre el contenido de los contratos, el RTel y el TUO de Interconexión han dispuesto que deben contemplar, como mínimo, la incorporación de los siguientes aspectos:

- La ubicación de punto o puntos de interconexión.
- Los mecanismos de verificación del tráfico tasado.
- Las características de las señales transmitidas o recibidas.
- Las garantías tendientes a mantener la calidad de los servicios prestados mediante redes interconectadas.

- Las formas de liquidación y cancelación de los cargos de acceso vía interconexión.
- Las medidas y procedimientos para salvaguardar el secreto y confidencialidad de la información suministrada entre los operadores.
- Las fechas y los períodos en los que se realizará la interconexión.
- La revisión de las condiciones del contrato y la forma en que se incorporarán sus modificaciones o actualizaciones.

Asimismo, el TUO de Interconexión ha dispuesto que la materialización del acuerdo, desde una perspectiva técnica, se realice en un Proyecto Técnico de Interconexión que formará parte integrante del contrato. De la misma manera, la norma introduce precisiones en cuanto a los aspectos económicos del contrato, al disponer que este especificará los valores de los cargos de acceso y sus fórmulas de ajuste, así como la metodología para cuantificar dichos cargos y fórmulas.

Para facilitar la negociación entre operadores, que involucra aspectos técnicos, económicos y legales, el Osiptel ha emitido la resolución 106-2011-CD/Osiptel, que regula la Oferta Básica de Interconexión de los operadores del servicio de telefonía fija y del servicio público móvil. Esta oferta es aprobada por Osiptel, por cada operador, y es publicada en el portal web de cada uno de ellos, y funge como modelo de acuerdo a ser suscrito con posibles interesados en la interconexión.

Se ha fijado un plazo de sesenta días para la duración de la negociación, así como la forma en que deberá computarse, con la posibilidad de que los operadores soliciten al Osiptel una prórroga de hasta el doble del tiempo original en caso de que concurrieran situaciones de complejidad técnica o económica que demandaran plazos mayores a los señalados.

Finalmente, los contratos de interconexión deberán constar por escrito y, una vez aprobados por Osiptel, deberán constar en el registro de contratos de interconexión del regulador.

2.4. Los mandatos de interconexión

El mandato de interconexión representa una de las manifestaciones más importantes del ejercicio de potestades por parte del Osiptel en relación con el acceso a redes e infraestructuras a través de la interconexión. La emisión del mandato de interconexión es la vía que la legislación ha previsto como alternativa a la falta de acuerdo, sea por ausencia de acuerdo en la incorporación de modificaciones al contrato o por el vencimiento del plazo de la negociación entre el operador solicitante del acceso a través de la interconexión y aquel que sea titular de las redes o infraestructuras de telecomunicaciones.

Para que pueda materializarse la emisión del mandato, de producirse las situaciones que antes hemos señalado, el Osiptel deberá trasladar el proyecto del mismo a los operadores involucrados, quienes deberán remitir sus observaciones y comentarios, aunque su carácter no es vinculante. Luego de un plazo, que no debe exceder de los tres meses, el Osiptel emitirá el mandato de interconexión, que será publicado. Su cumplimiento será obligatorio para las partes.

2.5. La determinación de los precios de interconexión

Esta es una de las temáticas que genera conflictos permanentes en el ámbito de los operadores y de los reguladores, ya que —como es lógico— desde el punto de vista de los operadores se buscan las mejores condiciones económicas para poder prestar servicios de telecomunicaciones y, del lado de las entidades de regulación, según las políticas que se hayan establecido para el sector, el objetivo podrá ser, por ejemplo, el de favorecer el ingreso de nuevos operadores.

Los cargos de interconexión que se establezcan están referidos a las dos principales formas de acceso a través de la interconexión: el servicio de acceso, en el que el operador que ofrece este servicio entrega al operador interconectado una llamada proveniente de un usuario que, estando conectado físicamente a su red, haya seleccionado dicho operador; y el servicio

de terminación, en el cual el operador que ofrece finaliza en su propia red una llamada entregada previamente por el operador interconectado.

La determinación de los precios de interconexión es de libre determinación de las partes, pero el monto acordado no podrá superar los cargos tope fijados por el Osiptel mediante un modelo de costos, cargos que actualmente tienden a cero, conforme la tendencia mundial.

3. USO COMPARTIDO DE BIENES E INFRAESTRUCTURA EN TELECOMUNICACIONES

La compartición de bienes e infraestructura en telecomunicaciones es el derecho que faculta a un concesionario de servicios públicos del área a hacer uso de determinada infraestructura de telecomunicaciones a cambio de una contraprestación razonable.

Mientras que la interconexión responde a la lógica de la extensión de la prestación del servicio, el uso compartido de infraestructuras persigue minimizar los efectos colaterales que el tendido de las redes puede tener sobre los otros bienes jurídicos. De ahí que el uso compartido favorezca el mejor aprovechamiento del dominio público y la propiedad privada, la protección del medio ambiente y la salud pública.

El deber de soportar, es decir, que otros operadores de telecomunicaciones utilicen las instalaciones propias o los terrenos que estas ocupan se justifica precisamente porque aquellos se han beneficiado del derecho a ocupar bienes de terceros que hay que evitar gravar más allá de lo estrictamente indispensable.

Este derecho es una derivación del principio de igualdad de trato en el otorgamiento de los derechos de ocupación del dominio público y privado, necesario para la instalación de redes públicas de telecomunicaciones. En consecuencia, está directamente vinculado con el principio de libre competencia y con la apertura del mercado promovida en la legislación sectorial peruana.

3.1. Regímenes de compartición de bienes e infraestructura en telecomunicaciones

La materia de la compartición está regulada en el Perú en tres cuerpos normativos —sin que por ello dejen de aplicarse las normas de libre competencia—:

- La ley 28295, Ley que Regula el Acceso y Uso Compartido de Infraestructura de Uso Público para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, y que declaró esta materia de interés y necesidad pública; y su reglamento aprobado por decreto supremo 009-2005-MTC.
- El decreto legislativo 1019, Ley de Acceso a Infraestructura de Proveedores Importantes de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, y la resolución 020-2008-CD/Osiptel.
- La ley 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, y su reglamento aprobado por decreto supremo 014-2013-MTC.

Antes de la entrada en vigencia de la citada normativa, cuando una empresa de telecomunicaciones requería acceder a infraestructura de terceros (que podían ser empresas de electricidad o telecomunicaciones) y estos se negaban, resultaban de aplicación únicamente las normas de libre competencia. Así, debía configurarse un abuso de posición de dominio para que Osiptel ordene el acceso a la infraestructura. Sin embargo, el regulador no podía fijar ni la tarifa ni las condiciones del acceso.

Posteriormente, la legislación peruana emitió la ley 28295 para proporcionar un mecanismo de acceso a la infraestructura ya establecida por operadores de telecomunicaciones o de electricidad. Desde este momento, el Osiptel puede ordenar el acceso a la infraestructura, tanto en los casos de abuso de posición de dominio, como en aquellos casos en los que una empresa de telecomunicaciones no pueda instalar su propia infraestructura debido a una restricción administrativa (vinculada con

el medio ambiente, salud pública, seguridad pública u ordenamiento territorial). El Osiptel puede intervenir siempre que la empresa de telecomunicaciones solicitante acredite la restricción administrativa y exista una relación de compartición, pudiendo fijar la tarifa y las condiciones del acceso. La norma incluye la posibilidad de la coubicación.

Posteriormente, se emitió el decreto legislativo 1019, emitido en el marco de la implementación del Tratado de Libre Comercio suscrito entre el Perú y los Estados Unidos, que proporciona nuevas alternativas a los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones para acceder a infraestructura ya establecida de operadores de telecomunicaciones. En tal sentido, la empresa obligada a compartir su infraestructura debe ser calificada por el Osiptel como «proveedor importante», para que dicho organismo pueda ordenar el acceso, fijar sus condiciones y la tarifa. Para ello, una empresa de telecomunicaciones debe solicitar previamente el acceso a la infraestructura del proveedor importante. Se entiende en la legislación por «proveedor importante» a aquel que tiene la capacidad de afectar de manera significativa las condiciones de participación desde el punto de vista de los precios y del suministro en el mercado relevante, como resultado de a) el control de las instalaciones esenciales o b) la utilización de su posición en el mercado.

Con la ley 29904, se declaró de necesidad pública e interés nacional el acceso y uso de la infraestructura asociada a la prestación de servicios públicos de energía eléctrica e hidrocarburos, así como el uso del derecho de vía de la Red Vial Nacional. Así, se emitieron disposiciones especiales para que aquellos operadores que desplieguen redes de fibra óptica (no limitándose al operador de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, RDNFO) puedan solicitar el acceso a estos bienes. Para este fin, la operadora debe presentar una solicitud para prestar servicios de banda ancha. La norma incluye la posibilidad de la coubicación.

3.2. Finalidad de la compartición

La finalidad de la regulación del acceso y uso compartido de infraestructuras de telecomunicaciones tiene como elemento común la promoción y garantía de la libre competencia.

De manera particular, la ley 28295 busca incentivar el crecimiento ordenado de la infraestructura de uso público necesaria para la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, así como el uso racional del espacio público de manera que se reduzcan aquellos costos económicos y sociales que generan la duplicidad de las redes a nivel nacional.

Por su parte, el decreto legislativo 1019 busca garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación dentro de los mercados de telecomunicaciones, evitando que aquellos operadores que tengan características monopólicas que les permitan un control del mercado o una utilización de su posición de dominio, puedan establecer condiciones abusivas para el acceso a su infraestructura, o se nieguen a ella.

Finalmente, la ley 29904 busca impulsar el desarrollo, utilización y masificación de la banda ancha en todo el territorio nacional, en el entendido que ello incrementará la competitividad del país y la conectividad entre todos los peruanos. Por ello, la compartición tiene como fin el aprovechamiento de infraestructura ya instalada o por instalarse en el territorio.

4. PREGUNTAS

1. ¿Fue suficiente la separación entre infraestructura y servicio de telecomunicaciones para garantizar la libre iniciativa económica en el sector? ¿Por qué?
2. Explique las diferencias entre el acceso y la interconexión a las redes de telecomunicaciones.

3. ¿Por qué se dice que la interconexión es una técnica asimétrica de regulación?
4. ¿Puede considerarse que la emisión de mandatos de interconexión constituye una intromisión al derecho de propiedad de los operadores de telecomunicaciones? ¿Esta intromisión se encuentra justificada?
5. ¿Qué caracteriza al régimen normativo de la compartición de infraestructuras en el sector de las telecomunicaciones?

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 6

DOMINIO PÚBLICO RADIOELÉCTRICO Y NUMERACIÓN

1. LA UTILIZACIÓN DE RECURSOS ESCASOS

El establecimiento de una estructura normativa a través de la cual se reconocen una serie de derechos a los operadores que prestan servicios de telecomunicaciones se configura como la vía que posibilita el despliegue de infraestructuras y equipos en un espacio o localidad.

La posibilidad de que un usuario pueda recibir una serie de servicios vinculados a la actividad de telecomunicaciones involucra la instalación de fibra óptica, antenas, cableado, etcétera. Todo ello hace necesario el uso del dominio público (sea espacial o terrestre) o la propiedad de terceros (dominio privado), sobre los que podrán darse habilitaciones para el uso privativo de los operadores o determinadas limitaciones (cargas administrativas) con el fin de favorecer el despliegue tecnológico que garantice la operatividad del servicio público de telecomunicaciones.

De lo señalado, resulta claro que la actividad de las telecomunicaciones demanda una serie de recursos, como el espectro radioeléctrico y la numeración, que por su carácter escaso hacen necesaria su racionalización por parte de la administración sectorial, lo que se traduce en la necesaria garantía del uso eficiente de los mismos y la igualdad de su aprovechamiento.

2. EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

Una gran parte de los servicios de telecomunicaciones requieren el uso de ondas radioeléctricas como vehículo de transmisión de las comunicaciones. Así, dentro del género «telecomunicaciones» se sitúa una especie de servicio particular, las «radiocomunicaciones». Se trata, básicamente, de sistemas de transmisión que utilizan el espectro radioeléctrico en mayor o menor medida.

Técnicamente, el espectro radioeléctrico es el espacio donde se propagan las ondas radioeléctricas. Se define como aquella parte del espectro electromagnético que abarca desde los 9 Kilohercios (KHz) hasta los 3000 Gigahertzios (GHz) y cuya utilización para aplicaciones de radiocomunicaciones está regulada por acuerdos internacionales celebrados en el marco de la UIT, lo que significa que la legislación interna del Perú se encuentra sometida a esta normativa internacional.

El espectro radioeléctrico no existe en sí mismo; su magnitud y extensión dependen de las ondas electromagnéticas sin guía artificial que circulen a través de él. Se trata de un espacio virtual, una realidad física utilizada para la prestación de servicios de telecomunicaciones, radiodifusión sonora y televisiva, defensa, emergencia, transporte, investigación científica, etcétera.

La LTel define el espectro radioeléctrico como un recurso natural de dimensiones limitadas que forma parte del patrimonio de la nación. Se trata entonces de un recurso natural escaso en la medida en que las posibilidades de ocupación del mismo son limitadas. Esta característica se ve acentuada por dos circunstancias, a) el hecho que cada frecuencia presenta unas propiedades físicas (ancho de banda, atenuación de señal, etcétera), lo cual supone que determinadas bandas de frecuencias solo puedan ser utilizadas para servicios concretos y que pueda generarse una gran demanda de distintos servicios para ocupar una misma banda; y b) que los avances tecnológicos han hecho que los servicios dependientes del uso del espectro radioeléctrico se hayan multiplicado, de forma que

el aumento de capacidad del espectro es directamente proporcional con un aumento del uso del mismo.

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 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 gestionarlo.

Por este motivo es necesario que exista una coordinación internacional sobre el uso del espectro, que es llevada a cabo por la UIT. 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.

En lo que respecta a la naturaleza demanial del espectro radioeléctrico, esta 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, existen distintas razones por las cuales el espectro radioeléctrico puede tener carácter demanial.

En el caso del Perú, la racionalidad de la demanialización del recurso tiene que ver con la configuración de potestades de intervención de la administración sectorial. Además, con la publicación de espectro radioeléctrico, la administración asume competencias de obligado ejercicio que tienden a su protección y cuya finalidad radica en preservar su existencia, disponibilidad y el servicio que con él se presta a la satisfacción de los intereses generales.

En esta línea el artículo 58 de la LTel ha dispuesto que la administración y gestión del espectro radioeléctrico corresponda al MTC, para lo cual deberá atenderse no solo 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.

2.1. Plan Nacional de Asignación de Frecuencias (PNAF)

El PNAF es un documento técnico normativo aprobado mediante resolución ministerial 187-2005-MTC-003, en el que se consigna el cuadro de atribución de frecuencias de los servicios de telecomunicaciones, así como las normas generales para la utilización del espectro radioeléctrico.

Por la naturaleza dinámica de la gestión de las frecuencias, el PNAF debe actualizarse periódicamente como resultado de los acuerdos tomados en las conferencias mundiales de radiocomunicaciones de la UIT, acuerdos bilaterales y multilaterales celebrados con otras administraciones, y recomendaciones formuladas por organismos internacionales de los que el Perú es miembro, como la Citel.

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 banda. 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 región, puede distinguirse, dentro de una jerarquía de derechos, los servicios primarios, permitidos y secundarios.

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 la 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 comprende 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 radiodifusión, previamente ya están establecidas las frecuencias cuyo uso será afectado de acuerdo a lo que se establezca en el PNAF.

No 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, haya 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 atribuidas.

Otro aspecto que debe señalarse con relación al PNAF es que vía la resolución ministerial 089-2000-MTC/15.03, del 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, al permitir al concesionario operador de servicios públicos de telecomunicaciones que tiene asignada una banda de frecuencias para uno o más de dichos servicios, que preste adicionalmente otros servicios en la banda asignada, aunque no se encuentre atribuida para los servicios adicionales.

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

determinada banda, así como se cumpla con las obligaciones, características técnicas de operación y la normativa vigente.

Una de las reglas importantes que deben seguirse, una vez asignada la frecuencia al operador de servicios de telecomunicaciones, es 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 este, 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 espectro.

2.2. La garantía de un uso eficiente

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 aprovechamiento racional y porque se regule en torno a su uso eficiente.

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, pues dicha finalidad evitará que en un futuro se produzcan situaciones de ineficiencia del todo indeseables en toda buena gestión del espectro.

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 físicas. 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 marco sectorial peruano se han identificado dos aspectos vinculados directamente con el uso eficiente del espectro radioeléctrico: a) la promoción de inversiones, de manera que se contribuya a aumentar la cobertura y calidad de los servicios de telecomunicaciones; y b) el desarrollo del mercado y de la competencia en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones.

Todas estas motivaciones se han visto reflejadas en el marco jurídico que regula los servicios de telecomunicaciones en el Perú. Así, respecto al uso eficiente del espectro, el RTel dispone que 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.

Sobre esta base es que, vía la resolución ministerial 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 que lo informan y que se constituyen en los lineamientos sobre los cuales la autoridad competente basará su evaluación y decisión en los casos de uso ineficiente del espectro radioeléctrico.

El punto de partida de esta norma es el hecho de que el espectro radioeléctrico es un recurso escaso de oferta fija y, por ello, debe estar asignado a aquellos concesionarios que mejor contribuyan al desarrollo de los servicios de telecomunicaciones —sin acaso distinguirlos— de manera eficiente.

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, para que se garantice al operador que no será discriminado frente a otros operadores, que la evaluación será

objetiva, que la decisión que se tome estará dentro del marco de actuación de la administración y que la misma tendrá la motivación correspondiente.

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 contiene este documento, las verificaciones serán de carácter periódico.

Por otro lado, en su calidad de gestor del espectro radioeléctrico, el MTC atribuye, canaliza y asigna bloques de este, teniendo en cuenta para ello el mejor y eficiente aprovechamiento del recurso escaso. Así, el MTC puede reordenar el espectro y licitar porciones de él a través de ProInversión (agencia de promoción de la inversión en Perú), para así facilitar la inmersión de nuevas tecnologías, como el 4G y 5G.

3. 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 numeración: a) la numeración requiere una gestión eficiente a través de la administración sectorial y de forma independiente a los operadores de los servicios de telecomunicaciones. 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 utilizable recomendado por la 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 números. Y b) 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, 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 operadores.

Estas motivaciones conducen no solo 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 portabilidad.

El número de abonado de un servicio público de telecomunicaciones —telefonía fija; los móviles, tales como el servicio telefónico móvil; el de comunicaciones personales; el de canales múltiples de selección automática-troncalizado, el servicio móvil por satélite; así como otros definidos por la administración sectorial— tradicionalmente cumplía 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 comunicaciones.

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, etcétera).

Fue con la expedición de la resolución suprema 022-2002-MTC, del 31 de agosto de 2002, que actualmente se cuenta con un Plan Técnico Fundamental de Numeración (PTFN) con el objetivo 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 telecomunicaciones. Posteriormente, mediante decreto supremo 021-2004-MTC, se aprobó el Reglamento para la Gestión y Supervisión de la Numeración de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones.

3.1. 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 telecomunicaciones suscritos por el Perú. De igual forma, recoge la versión realizada con la participación de la UIT en el año 1999.

El punto de partida para analizar el PTFN es la consideración de la numeración como un recurso escaso. Los recursos de numeración no tienen la calidad de dominio público pues el mecanismo de asignación establecido por la legislación peruana es el de un acto administrativo y porque, a diferencia de la especificidad técnica de las bandas de frecuencias, los recursos de numeración pueden asignarse y generarse en caso de que una estructura de numeración no tenga series disponibles.

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* (cosa común de todos) que, aunque no es demania, su apropiación a título exclusivamente privado tampoco es posible en el plano jurídico. Lo que se quiere con la reserva es la ineficacia de todo mecanismo de derecho privado en la utilización excluyente de este bien.

Por otro lado, los objetivos del PTFN, concordantes con las consideraciones expuestas, son los siguientes:

- 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 menor de veinte años).

El PTFN realiza una configuración de las estructuras de numeración, que comprenden: las de los números internacional y nacional, los números geográficos, los números no geográficos, de servicios especiales, de servicios suplementarios, para la identificación del concesionario del servicio portador de larga distancia, para las comunicaciones de larga distancia mediante el uso de tarjeta de pago, para el acceso a servicios diversos, de reserva, los prefijos y los indicativos (de país y de larga distancia nacional).

Asimismo, el PTFN ha delimitado ocho 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 realiza a través de los códigos de áreas de numeración. De las ocho zonas, el PTFN ha considerado seis, habiendo reservado las zonas 2 y 3, de acuerdo con el siguiente esquema:

Zona de numeración	Cobertura geográfica (por departamentos)
1	Lima y Provincia Constitucional del Callao
2	La Libertad, Áncash, San Martín y Amazonas
3	Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno e Ica
4	Junín, Pasco, Huánuco, Ucayali, Huancavelica, Ayacucho y Loreto
5	Tumbes, Piura, Lambayeque y Cajamarca
6	Cusco, Apurímac y Madre de Dios

También se ha establecido un Área Móvil Virtual reservada para la telefonía móvil, única en todo el territorio nacional, y cuyo funcionamiento inició el 4 de setiembre de 2010.

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

3.2. Gestión y supervisión

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. 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.

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, encargada de la atención y resolución de solicitudes de asignación de numeración, de dejar sin efecto la asignación, de disponer la reversión del recurso numérico y de absolver las consultas relativas a la gestión de la numeración.
- La Dirección de Control del MTC, a cargo de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones y condiciones específicas establecidas para la utilización de la numeración asignada.
- La Secretaría de Telecomunicaciones del MTC, a cargo de evaluar y proponer las modificaciones al PTFN, así como también la definición de los servicios especiales con interoperabilidad.

En relación a los principios aplicables durante la realización del proceso de asignación, tendrán que observarse la eficiencia, que debe considerar la satisfacción de la demanda de los usuarios; la igualdad de oportunidades e imparcialidad y la transparencia.

Asimismo, 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 tendrán 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.

3.3. Procedimiento de asignación

El procedimiento de asignación se inicia con la presentación de una solicitud por el operador concesionario, quien deberá describir el plan de numeración 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 prestar.

En el supuesto concreto de que la solicitud esté dirigida a la obtención del código de numeración de servicios especiales con interoperabilidad, esta se encuentra sujeta a las siguientes condiciones: a) que verifique que la peticionante ya ha iniciado la prestación comercial del servicio telefónico fijo otorgado en concesión y b) la ampliación de planes mínimos de expansión.

De otro lado, la legislación peruana ha establecido una serie de supuestos que implican 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 Estado.

Se deja sin efecto parcialmente la asignación si el operador así lo ha solicitado o si se ha establecido que este necesita menos recursos de numeración que los asignados. Por otro lado, se deja sin efecto totalmente la asignación, previa supervisión de la autoridad sectorial, en los siguientes supuestos: si es que el operador así lo ha solicitado, si se ha incumplido con las obligaciones de los operadores y con las condiciones específicas para la utilización asignada, si la utilización del recurso es manifiestamente insuficiente, si se resuelve o termina el contrato de concesión del operador o se cancela la inscripción.

3.4. Derechos y obligaciones de los titulares

La legislación ha considerado los siguientes derechos que corresponden a los operadores a los que se les ha asignado la numeración:

- El uso y administración del recurso numérico asignado.

- Transferir el recurso numérico asignado, previa aprobación del MTC.
- Otros aspectos que pueda determinar el MTC mediante resolución ministerial.

En lo que respecta a las obligaciones de estos operadores, pueden distinguirse una serie de obligaciones generales de aquellas de carácter específico.

Entre las obligaciones generales tenemos:

- 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 doce meses, contado desde la fecha de notificación de la respectiva resolución.
- Contar y poner a disposición de las Direcciones de Gestión y Control del MTC con un registro actualizado que contenga el uso del recurso numérico asignado.

Respecto a las obligaciones específicas tenemos:

- Cumplir con aquellas condiciones específicas para el uso de la numeración que imponga la Dirección de Gestión a efectos de dar cumplimiento al PTFN.
- Facilitar los números a sus abonados, suscriptores y comercializadores, de ser el caso.
- Informar a los operadores con los que se encuentran interconectados (nacionales e internacionales) la nueva numeración asignada por el MTC.
- Remitir información a la Dirección de Gestión del MTC sobre las previsiones de utilización de la numeración para el año en curso, así como la relativa al año precedente.

- En caso de modificación de las condiciones especificadas para la utilización de la numeración, el operador deberá solicitar autorización a la Dirección de Gestión del MTC.

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

4. PREGUNTAS

1. ¿Qué tienen en común el espectro radioeléctrico y la numeración?
2. En relación con la naturaleza del espectro radioeléctrico, ¿por qué es necesario que exista una coordinación a nivel internacional sobre su uso?
3. ¿Qué podría suceder si no se actualiza periódicamente el Plan Nacional de Asignación de Frecuencias (PNAF)? ¿Cuál es el rol del PNAF en la prestación del servicio de telecomunicaciones?
4. ¿Opina usted que es justificada una regulación especial de la gestión de la numeración en el Perú?
5. ¿Cuál es la utilidad del procedimiento de asignación de la numeración a un operador?

CAPÍTULO 7

INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIONES

1. LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO

El fundamento del derecho del operador de servicios públicos de telecomunicaciones de disponer de la utilización de dominio público y privado para la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones está en el interés público que reviste la actividad de las telecomunicaciones, que legalmente ha sido definida en el caso del Perú como un servicio público.

Lo que debe quedar claro es que el origen del régimen de limitaciones a la propiedad a favor de los operadores de telecomunicaciones no está en la calificación jurídica de la actividad (sea o no un servicio público), sino en la necesidad de suministrar un servicio a los consumidores que los demanden en todo el territorio nacional, debido al interés general de la actividad.

De forma complementaria se han identificado tres fundamentos que se vinculan con la configuración de este derecho y con su naturaleza jurídico-pública:

- La valoración del interés general en la legislación de telecomunicaciones, es decir, del interés público presente en las redes públicas para la prestación de dichos servicios a la ciudadanía.

- El régimen legal determinante de la estructura, el contenido y el alcance del derecho de ocupación del dominio público determina la naturaleza jurídico-administrativa de este.
- Así lo impone el carácter jurídico-público y concretamente administrativo del régimen de dominio público, presidido por tres principios constitucionales —inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad— que imprimen a tal régimen una estructura contrapuesta a la de la arquitectura propia del instituto de propiedad privada.

La LTel ha regulado, de forma bastante general, el derecho de los operadores de los servicios públicos de telecomunicaciones de ocupar o utilizar bienes de dominio público. De la misma manera, lo ha hecho respecto a la facultad de dichos operadores de solicitar a la administración de imponer servidumbres forzosas o realizar expropiaciones para llevar a efecto la instalación de infraestructuras públicas de telecomunicaciones.

Los operadores que sean concesionarios de servicios portadores y de teleservicios públicos o servicios finales deben cumplir, en su calidad de titulares de los derechos de ocupación y utilización del dominio público y privado, con la condición de que la infraestructura se encuentre a disposición y al servicio del público. De ahí que estos derechos no se reconozcan a los prestadores de servicios privados, sea cual fuere su modalidad, ya que las instalaciones que los mismos puedan realizar o de las que dispongan no cumplen con la condición antes señalada.

En el caso de los servicios portadores, la instalación de una red de uso público es indispensable para proporcionar la capacidad y calidad suficiente para el transporte de señales de telecomunicaciones y para la interconexión de los servicios públicos de telecomunicaciones. Para la prestación de teleservicios públicos o servicios finales se requiere de la instalación de puestos telefónicos en áreas de dominio público, como teléfonos monedero.

La instalación de redes y equipos, es decir de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios portadores (locales, de larga distancia

nacional o de larga distancia internacional) o servicios finales (fijo móvil, teleservicios públicos), requiere que el operador realice la comunicación respectiva a las autoridades competentes (MTC o municipios) en caso de que se necesite ocupar o utilizar bienes de dominio público, se solicite se realicen expropiaciones o se constituyan servidumbres cuando se necesite disponer de espacios en predios o inmuebles de propiedad privada.

En términos similares, en los contratos de concesión suscritos por el Estado peruano, se ha reconocido a los operadores y concesionarios el derecho de beneficiarse de la imposición de servidumbres forzosas y expropiación respecto de terrenos de terceros, y el derecho a construir instalaciones en bienes de dominio público.

1.1. Municipios y actividad de telecomunicaciones

Uno de los elementos en los que hay que insistir cuando se trata de instalación de infraestructuras de telecomunicaciones en el dominio público es la necesidad de que exista un mayor acercamiento entre la legislación sectorial y el marco jurídico de la actividad municipal, puesto que es indudable la intensa vinculación de la actividad de las telecomunicaciones con las funciones que cumplen los municipios.

A pesar de la lógica que se sigue en la regulación de los servicios de telecomunicaciones, estos presentan inevitablemente una importante dimensión en el ámbito local, en calidad de uso del suelo (así como el suelo y el subsuelo) como consecuencia de su necesaria prestación a través de redes que, en último término, han de ser de acceso, y que deben concentrarse, precisamente por razones de mercado, en el núcleo del tejido urbano.

Este «reclamo», que no significa tratar de encontrar limitaciones al desarrollo del sector ni tampoco propiciar que se configuren barreras de acceso a los operadores, se plantea con la finalidad de buscar un equilibrio lógico que favorezca tanto la expansión de la actividad que beneficia el desarrollo económico como el desarrollo urbano de la ciudad, y el propósito de garantizar un medio ambiente, salubridad y seguridad adecuados para la población.

En esta línea, es necesario propiciar niveles de coordinación entre las autoridades sectoriales de telecomunicaciones y los municipios para que, dentro de sus planes urbanísticos, exista una efectiva ordenación de las redes de telecomunicaciones que haga posible que la prestación de servicios se dé en las condiciones técnicas adecuadas, pero que además pueda garantizar el acceso y la puesta a disposición de servicios a todos quienes integran una comunidad.

La idea central detrás de la inclusión de un plan de desarrollo de las telecomunicaciones dentro de la ordenación urbanística supone un cambio de actitud de los municipios con respecto a la actividad de los operadores de telecomunicaciones. En otras palabras, los municipios no deben limitarse a aprobar o rechazar las solicitudes que estos plantean, sino que, de asumirse una política concreta de telecomunicaciones —en cuya elaboración no se debe prescindir de las autoridades sectoriales—, puedan determinar las necesidades de servicios que requiere la población, la extensión y el recorrido de las infraestructuras y las condiciones de su instalación, según los intereses de la población, los intereses urbanísticos, el impacto medioambiental y, en suma, la ordenación del territorio.

Lo concreto es que, luego de suscrito el contrato de concesión con el operador de telecomunicaciones, este debe iniciar la ejecución de los planes de expansión de los servicios públicos de telecomunicaciones, y uno de los factores principales para que pueda darse inicio a dicha prestación de servicios es la realización de instalaciones de infraestructura en el dominio público, cuyo titular en las poblaciones son los municipios distritales. Entonces, lo que es determinante para la instalación no solo es el título concesional, sino aquel marco jurídico del ámbito municipal que es necesario que el mismo observe.

A diferencia de lo que se pensaba de los procesos de liberalización o de apertura de los mercados, la potenciación de la actividad de telecomunicaciones para su desarrollo y modernización ha derivado en la necesidad de que se establezcan marcos jurídicos que garanticen dicho desarrollo, pero que a su vez garanticen una prestación que no afecte

las condiciones ambientales, urbanísticas, de salubridad, etcétera, de la población a las que se dirigen.

Sin embargo, la actividad de los municipios puede constituir una barrera de acceso para la instalación de infraestructura¹, ya que han desarrollado una burocracia inexpugnable que limita la formalización de las construcciones por los extensos plazos previstos para la expedición de las licencias, sus cobros —que no reflejan los verdaderos costos administrativos—, el número de visitas que debe realizarse a la entidad administrativa y el alto porcentaje de rechazos que se producen.

Cabe señalar que las limitaciones que establecen otros operadores de servicios públicos, al no responder a solicitudes de provisión de servicios (energía) o disposición de espacio en el dominio público para la instalación de infraestructuras (derechos de vía en carreteras cuya gestión ha sido concesionada), pueden también constituir barreras de acceso para los operadores.

1.2. El rol de la legislación de eliminación de barreras burocráticas

Sobre la base del marco legal cuyo fin es la prevención y eliminación de barreras burocráticas, actualmente regulado por el decreto legislativo 1256, del 8 de diciembre de 2016, los operadores de servicios públicos han denunciado en el ámbito administrativo la existencia de barreras de acceso ante el Indecopi, que se ha pronunciado en reiteradas oportunidades declarando la existencia de barreras burocráticas ilegales para la instalación de infraestructura.

Ello, de forma concordante con los objetivos de los Lineamientos para Desarrollar y Consolidar la Competencia y la Expansión de los Servicios de Telecomunicaciones en el Perú, aprobados por decreto supremo 003-2007-MTC, que establecen como política de promoción

¹ La gestión de los municipios peruanos en materia de licencias de construcción ha sido analizada en la publicación *Peru - Municipal scorecard 2007* (Banco Mundial, 2010). Los municipios peruanos ocuparon los puestos más bajos en el ranking de países evaluados, junto con Bolivia.

del desarrollo de infraestructuras en el sector de las telecomunicaciones, la prohibición para las entidades del Estado de imponer barreras burocráticas desproporcionadas e irracionales de acceso al mercado, que perjudiquen el desarrollo de las telecomunicaciones. Además, determinan que las disposiciones que dicten los gobiernos regionales o locales deben respetar y encontrarse acordes con las políticas, normas y planes nacionales de desarrollo de los servicios públicos de telecomunicaciones.

2. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURAS

La legislación peruana identificó los problemas que enfrentan los operadores del servicio público de telecomunicaciones para la instalación y desarrollo de sus infraestructuras, por lo que decidió configurar un régimen jurídico que promueva su despliegue, con el fin de expandir los servicios públicos de telecomunicaciones, pero sin excluir a los operadores del cumplimiento de todas aquellas obligaciones vinculadas con la protección de la salud, el medio ambiente, así como la ordenación territorial.

Así, con la expedición de la ley 29022, Ley de Promoción de la Expansión de Infraestructura para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, se dispuso un régimen temporal de aplicación y observancia obligatoria para todas las entidades de la administración pública cuyo pronunciamiento sea indispensable para la instalación de una infraestructura de telecomunicaciones, para fomentar el despliegue de infraestructuras.

Para ese fin, la ley reafirmó la competencia exclusiva y excluyente del MTC en la adopción de políticas y normas de alcance nacional en el sector de las telecomunicaciones, para evitar que las municipalidades, sobre la base de las funciones establecidas en su Ley Orgánica, ley 27972, impongan barreras al despliegue de infraestructura. Así, la ley estableció la subordinación de cualquier norma que sea expedida por cualquier instancia distinta del gobierno nacional, a la normatividad sectorial emitida por el MTC.

Asimismo, la ley determinó a) la aplicación del silencio positivo en los procedimientos en los que operadores del servicio público de telecomunicaciones soliciten cualquier tipo de autorización para la utilización del dominio público, b) la utilización gratuita del dominio público (áreas y bienes) por parte de los operadores, sea para el despliegue de mejoras o el mantenimiento de la infraestructura instalada o por instalarse y c) la vinculación de las tasas o derechos que resulten exigibles con los costos reales en los que incurra la administración pública para su otorgamiento².

Consecuentemente, el reglamento de la ley 29022, aprobado por decreto supremo 003-2015-MTC, dispuso que las empresas de electricidad e infraestructura de transporte de uso público, den todas las facilidades necesarias para la provisión del servicio eléctrico a los operadores de telecomunicaciones, así como para la instalación de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio público de telecomunicaciones, respectivamente.

Además, el marco jurídico encargó al Indecopi la función de conocer de las denuncias que se formulen contra las entidades de la administración pública que incumplan las disposiciones establecidas en la ley 29022.

Posteriormente, se modificó la ley 29022 mediante ley 30228. Además de extender la vigencia del régimen jurídico hasta mayo de 2022, con esta modificación se determinó que las solicitudes de permisos y autorizaciones de los operadores estén sujetas a aprobación automática, con la obligación de las municipalidades de realizar un control *ex post*. Asimismo, determinó reglas comunes para los operadores para la instalación de infraestructura, facultando a los gobiernos locales a que supervisen y sancionen su falta de observancia por parte de las empresas de telecomunicaciones.

En conclusión, el régimen descrito constituye una ventana de oportunidad para los operadores de los servicios públicos de telecomunicaciones

² Lo que supone la observancia de los artículos 51 y 52 del Texto Único Ordenado de la ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por decreto supremo 006-2017-JUS.

que deban cumplir con los compromisos y planes de expansión asumidos ante el gobierno, para aquellos que tengan planificado el desarrollo de su infraestructura para ampliar la cobertura de sus servicios y para aquellos que necesiten regularizar el otorgamiento de autorizaciones para la infraestructura que hayan instalado.

2.1. Implicancias ambientales

Mediante decreto supremo 038-2003-MTC se aprobaron los Límites Máximos Permisibles de Radiaciones No Ionizantes en Telecomunicaciones, que adoptaron los valores establecidos como niveles de referencia por la Comisión Internacional sobre Protección Frente a Radiaciones No Ionizantes (ICNIRP, por sus siglas en inglés).

Esta norma es aplicable al Estado, y las personas naturales y jurídicas que realicen actividades de telecomunicaciones con espectro radioeléctrico entre los 9 KHz y 300 GHz. Las empresas tienen la obligación de presentar un estudio teórico de radiaciones no ionizantes, antes de la instalación de toda estación radioeléctrica, y de efectuar un monitoreo periódico de los niveles de radiaciones no ionizantes.

3. LA BANDA ANCHA

3.1. Contexto y caracterización

La infraestructura en red es actualmente el soporte ineludible de un grupo de actividades económicas de las que no puede prescindir la sociedad. Gracias a ello, el mundo es más «pequeño» y alcanzable, y las relaciones humanas resultan más interconectadas y globales en todos los órdenes: económico, financiero, cultural social, político, deportivo, etcétera; de manera que actualmente son pocos los fenómenos que tienen repercusión local o aislada.

El uso de las tecnologías electrónicas (informática y telecomunicaciones) viene generando desde hace algún tiempo tales expectativas que ha determinado un nuevo paradigma social que, con el nombre de sociedad

de la información, se está imponiendo en los medios políticos y sociales de los países industriales, e incluso viene siendo asimilado por aquellos países en vías de desarrollo.

El progreso tecnológico de los últimos años no solo ha favorecido la extensión de las infraestructuras de red y, con ello, la inserción de la población en los nuevos esquemas de la sociedad de la información, sino también el mejoramiento de la capacidad de las redes. Esto último ha hecho posible contar con una red con una velocidad de transmisión de señal digitalizada y una capacidad de transmisión de contenidos mayores, que permite darle usos muy diferentes de los que tradicionalmente ofrecían las telecomunicaciones.

Esta modalidad de comunicaciones digitalizadas es conocida actualmente como «comunicaciones de banda ancha» o simplemente «banda ancha» y, por sus características, es un verdadero canal para quienes prestan servicios de telecomunicaciones, pues les permite una oferta diversificada y personalizada de servicios. Pero, además, representa una de las herramientas más poderosas para expandir los beneficios de la sociedad de la información.

Proveer de los medios necesarios para procurar acercarse a este último objetivo requiere replantearse el esquema regulatorio que se vincula con la actividad de las telecomunicaciones ya que, luego de superarse el esquema monopolístico —basado en la existencia de una red única— y de promoverse la apertura de los mercados, con la consiguiente extensión de infraestructuras y de servicios básicos, se han puesto en cuestión importantes aspectos técnicos, económicos y de gestión de redes vinculados con el surgimiento de las comunicaciones de banda ancha. Sobre esto último, el modelo de negocio de las comunicaciones de banda ancha no se basa en un simple servicio apoyado en una red de telecomunicaciones, sino que tiene, además, un componente fundamental de creación de nuevos mercados.

Los tiempos actuales muestran que la implementación de este negocio supone no solo importantes inversiones en infraestructura de red de banda

ancha, sino también inversión en innovación, desarrollo y comercialización de nuevos servicios de valor añadido, lo que obliga a conceder incentivos para garantizar a los operadores de telecomunicaciones el retorno de sus inversiones y un marco jurídico estable, ya que solo de esta forma podrán establecerse los canales adecuados para contribuir al desarrollo de la sociedad de la información y la consiguiente inclusión social e integración de la población a sus beneficios.

En línea con esto último, deben cumplirse dos condiciones para que la interrelación entre la tecnología y los usos humanos alcance los mayores logros económicos y sociales posibles. Por un lado, la sociedad necesita estar dotada de medios tecnológicos de cuantía, extensión y coste adecuados accesibles a todos los individuos. Por el otro, ya que la tecnología que no se usa carece de utilidad económica y social, que se eduque e incentive a la gente para su uso adecuado.

Actualmente nos encontramos en un nuevo paradigma porque a la universalidad y ubicuidad del IP, ahora se une el concepto de multiplexación de servicios, de tal forma que ya no hay conmutación, sino que estamos siempre conectados al mundo.

3.2. Marco regulatorio

Uno de los primeros hitos en el marco regulatorio de la banda ancha en el Perú fue la creación, mediante resolución suprema 063-2010-PCM, de la Comisión Multisectorial Temporal encargada de elaborar el Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha en el Perú, aprobado finalmente en 2011. Mediante decreto supremo 034-2010-MTC, se estableció como política nacional de cumplimiento obligatorio que el Perú cuente con una red dorsal de fibra óptica que facilite el acceso a internet de banda ancha.

Posteriormente, se expidió la ley 29904, ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, y su reglamento, aprobado por decreto supremo 013-2013-MTC, con el propósito de impulsar el desarrollo, la utilización y la masificación de la banda ancha en todo el territorio nacional, tanto en la oferta como

en la demanda por este servicio, con lo que se promueve el despliegue de infraestructura, servicios, contenidos, aplicaciones y habilidades digitales como medio que favorece y facilita la inclusión social, el desarrollo socioeconómico, la competitividad, la seguridad del país y la transformación organizacional hacia una sociedad de la información y el conocimiento.

Este marco normativo definió a la banda ancha como la conectividad de transmisión de datos, principalmente a internet, en forma permanente y de alta velocidad, que le permite al usuario estar siempre en línea, a velocidades apropiadas para la obtención y emisión interactiva de información multimedia, y para el acceso y utilización adecuada de diversos servicios y aplicaciones de voz, datos y contenidos audiovisuales.

Hasta hace poco tiempo, la forma más eficiente de prestar cada servicio era el uso de redes y tecnologías especializadas: para la voz fija se utilizaba la conmutación de circuitos con bucle local de par de cobre, mientras que la televisión se distribuía mediante redes de difusión punto-multipunto con acceso local por ondas de radio o cable coaxial. Puesto que constituían mercados totalmente separados, la regulación también lo era, y reproducía la integración vertical de la industria en normas que regulaban conjuntamente los servicios y las tecnologías que los soportaban.

Sin embargo, la convergencia tecnológica ha hecho que sea económicamente posible la prestación de servicios de banda ancha en competencia entre operadores con redes de distintas tecnologías —cable módem, fibra óptica, PLC sobre cable eléctrico, XDSL sobre par de cobre, televisión digital terrestre, TDT, WiFi, LMDS, satélite, etcétera—, aunque las características de los distintos accesos se adapten de forma diferente a cada tipo de aplicación o de cliente.

El rumbo a seguir en materia de regulación debe inclinarse por un modelo de competencia entre operadores con red con una regulación mínima como medio para fomentar la banda ancha, conforme los siguientes puntos:

- Respecto a la banda ancha, los servicios minoristas de acceso de banda ancha no son considerados un mercado relevante, con lo que se reconoce la realidad de una competencia intensa, de poder a poder, entre plataformas de cable, XDSL y fibra.
- Se impone, poco a poco, el principio de neutralidad tecnológica. Así, se define uno de los mercados relevantes como el «mercado mayorista de acceso de banda ancha, sea cual sea la tecnología empleada».
- La revisión de las condiciones de acceso a las redes de los operadores establecidos ha eliminado las obligaciones de dar acceso a precios y condiciones regulados a las redes de banda ancha de nueva construcción y el acceso compartido (*line sharing*).

Del análisis de estas tendencias, debe quedar claro que la competencia no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr penetración de los servicios, mejores precios, más inversión y más innovación. Por tanto, un marco regulatorio que promueva el desarrollo de la sociedad de la información a través de la banda ancha deberá, de cara al usuario: a) promover la educación digital de la sociedad, b) fomentar el desarrollo del comercio electrónico y c) establecer un marco de protección de datos personales y de la propiedad intelectual.

De cara al fomento de inversión, innovación y eficiencia en los operadores de servicios de telecomunicaciones: a) tecnológicamente neutral, que apoye los estándares y la interoperabilidad; b) progresar en la desregulación; c) reduzca la intervención en los precios; y d) promueva el lanzamiento de nuevos servicios.

3.3. La tecnología 4G-Long Term Evolution (LTE) y lo que se viene

Una de las tecnologías de comunicación más importantes en los últimos años, es la telefonía móvil. Su evolución ha pasado por distintas generaciones denominadas 1G (analógica), 2G y 3G (digitales).

Al día de hoy, nos encontramos en la cuarta generación (4G), también digital, que presenta bastantes diferencias respecto de las anteriores en cuanto a la infraestructura de la red, que utiliza el protocolo de internet (IP) como base, pero sobre todo en cuanto a la capacidad de transferencia de datos, que se asemeja a la de las redes fijas (ADSL y FTTH) y supera a la de 3G ya que puede llegar a los 100 megabits por segundo (Mbit/s), o incluso más en condiciones favorables —con LTE Advanced está previsto incluso llegar 1 gigabit por segundo (Gbit/s) en datos de bajada—.

La división de radiocomunicaciones de la UIT ha publicado un documento conocido como 4G o IMT avanzado, donde establece los requerimientos mínimos para los servicios de cuarta generación. Este documento señala que la 4G «deberá ser una red completamente nueva, una red de redes y un sistema de sistemas integrados, basados enteramente en la conmutación de paquetes con el protocolo IP, compatible tanto con IPv4 y Ipv6». Así pues, mientras que la segunda y tercera generación se basaron en técnica de conmutación de circuitos para la voz, la cuarta generación propone que los operadores propongan tarifas planas para la voz y datos, como ha sucedido con el ADSL para el acceso fijo a internet.

De acuerdo con IUT, las redes de 4G son capaces de proporcionar velocidades de datos de bajada de 100 Mbit/s y 1Gbit/s, en ambientes exteriores (móviles) e interiores (fijos), respectivamente. Así, las redes 4G tienen calidad de servicio en cualquier lugar, con interoperabilidad entre sí.

Las redes móviles de 5G (quinta generación) serán la próxima fase importante en las telecomunicaciones móviles. La tecnología IMT-2020 de quinta generación se aproxima rápidamente y tendrá un importante potencial de mejorar la calidad de vida de la población.

En una reciente publicación de la UIT, su secretario general daba cuenta de por qué necesita el mundo 5G y explicaba con claridad que esta tecnología aportará velocidades de transmisión mucho más rápidas, una conectividad más fiable y baja latencia para las telecomunicaciones móviles internacionales (IMT), lo que es necesario en el nuevo ecosistema de comunicaciones mundiales de dispositivos conectados que envían

grandes volúmenes de datos a través de la banda ancha ultrarrápida. Está previsto que la tecnología 5G proporcione velocidades de datos 100 veces más rápidas que la actual tecnología 4G LTE. También hará posible la conectividad de masa, de modo que cientos de miles de dispositivos podrán conectarse simultáneamente a una misma célula. Todo ello hará posible una mejor atención de necesidades básicas como la salud y la educación, promoverá el desarrollo de las ciudades inteligentes, los procesos de fabricación mucho más eficientes y el avance de la era del «internet de las cosas», con toda una gama de soluciones innovadoras para impulsar la economía y el desarrollo social.

4. PREGUNTAS

1. ¿Cuál sería la consecuencia de no reconocer el derecho de los operadores de telecomunicaciones de utilizar el dominio público y privado?
2. Con relación al uso de bienes de dominio público privado, ¿se reconocen los mismos derechos a los prestadores de servicios privados respecto a los de servicios públicos? ¿Por qué?
3. Desde el punto de vista de un operador de telecomunicaciones, ¿cuáles son las principales ventajas que ofrece el régimen de la ley 29022?
4. ¿Por qué el Perú cuenta con un régimen especial para la banda ancha? ¿Cuál es su importancia para el mercado de las telecomunicaciones?

CAPÍTULO 8
REGULACIÓN TARIFARIA Y TASAS
EN LAS TELECOMUNICACIONES

1. LA TARIFICACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES

1.1. Concepto de tarifa

La tarifa, en tanto remuneración establecida a favor de quien presta un servicio público como concesionario, es un derecho reconocido por la LTel a los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones y, como sabemos, su determinación responde a la necesidad de financiación del servicio.

En esta línea, la normativa peruana considera que la tarifa es el precio de un servicio público de telecomunicaciones. Sobre esto último es necesario precisar que en el ordenamiento peruano la tarifa no es considerada como un ingreso público, ni deriva de la potestad tributaria, sino que su fuente radica en la consideración de dicha actividad económica como servicio público, de esta forma, su fijación será producto de una resolución sometida al derecho administrativo.

Asimismo, es necesario distinguir la tarifa del precio regulado (propio de la interconexión), ya que si bien el establecimiento del sistema de tarificación depende de una entidad reguladora, como es el caso del Osiptel, al ser considerada la actividad de telecomunicaciones como servicio público, su titularidad sigue en manos del Estado. Siendo ello así, el

precio exigido por el operador que presta el servicio de telecomunicaciones a través de una concesión, recibirá la denominación de tarifa.

Por su parte, el precio regulado es el fijado por el poder público con el fin de garantizar al usuario la prestación de un servicio de interés económico general en condiciones asequibles o con el fin de garantizar a un operador de telecomunicaciones el acceso a una red que constituyen una infraestructura imprescindible para llevar a cabo la actividad prestacional.

1.2. La potestad tarifaria del Osiptel

Todos los organismos reguladores están dotados de potestades tarifarias, según el conjunto de funciones constituidas por la ley 27332. Las potestades tarifarias estarían englobadas en la denominada función reguladora que, de acuerdo con nuestra normativa, comprende la facultad de los reguladores de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito. Esta función es ejercida específicamente por el consejo directivo de los organismos reguladores y, de forma específica, por el Osiptel, e incluye la de establecer reglas para la correcta aplicación de las tarifas.

1.3. Las reglas de tarificación

La regla general de la tarificación en los servicios públicos de telecomunicaciones es la de libertad de establecimiento de las tarifas por los servicios que se prestan, lo cual es compatible con la previsión que la LTel peruana alberga con respecto a la posibilidad que la entidad reguladora del sector, el Osiptel, establezca un sistema de tarifas tope (precio máximos), de tal forma que las tarifas que sean fijadas por los operadores no podrán excederlas.

La aplicación de una u otra vía de tarificación (la libre o la regulada) dependerá de lo que se establezca en el contrato de concesión que suscriban un determinado operador y el Estado peruano. En caso de que las condiciones de competencia entre operadores favorezcan el establecimiento de una tarifa razonable que beneficie a los usuarios el Osiptel puede optar por no fijar una tarifa tope.

La normativa, que específicamente establece los parámetros de la regulación tarifaria, está orientada hacia el mercado, es decir, tiene como base el principio de libertad de determinación de las tarifas aplicables a los respectivos servicios en el mercado de telecomunicaciones. Esto quiere decir que, el modelo de regulación tarifaria peruano es una regulación para la competencia, que aspira a un mercado eficiente, pero además, se orienta a que el mercado, como institución social cumpla con una función económica asociada a la satisfacción de los intereses de los usuarios.

1.4. Los principios de la tarificación

El Reglamento General de Tarifas, aprobado por resolución 060-CD-2000/Osiptel (RGTa), ha considerado la necesidad de recoger dos principios ya establecidos en la legislación general de telecomunicaciones —y que fueron materia de estudio—, así como de precisar su aplicación en materia tarifaria.

En primer lugar, a través del principio de igualdad de acceso, se busca garantizar el derecho de los usuarios de acceder a la contratación y utilización de los servicios públicos de telecomunicaciones, bajo condiciones tarifarias objetivas de aplicación general. En segundo lugar, también es aplicable el principio de no discriminación, en virtud del cual los operadores no podrán negar la contratación y utilización de sus servicios a ningún usuario que cumpla con las condiciones establecidas para este efecto.

A tales principios es conveniente sumar otros que también son aplicables a la materia de tarifas como son:

- Objetividad, debe existir una metodología para el cálculo de la retribución por el servicio ofertado.
- Transparencia, cualquier usuario debe tener información de la metodología y de los precios tarifados.
- Publicidad, la metodología y los precios tarifados deben ser públicos y publicados.

- Simplicidad, la metodología debe ser sencilla, con pocos parámetros, fáciles de conocer y, por lo tanto, auditables.
- Predictibilidad, el grado de incertidumbre de la metodología y de los precios sea mínima.
- Eficiencia, la metodología debe proporcionar una solución óptima entre una calidad y alcance mínimo de dicho servicio a un coste bajo.
- Suficiencia económica, los proveedores del servicio deben percibir una remuneración suficiente para garantizar la viabilidad económica.
- Eficiencia asignativa, que cada agente pague los costes que le corresponden y que cada parte de los proveedores perciban una remuneración ajustada a los costes incurridos, siempre y cuando sean costes mínimos.

Además, junto a ellos, hay dos principios que por su relevancia requieren detenerse en su explicación: el principio de orientación a costes y el de neutralidad competitiva.

La aplicación del principio de orientación a costes exige que el sistema tarifario que se aplique para fijar las tarifas de forma administrativa sitúe las mismas ligeramente por encima de los costes reales de la prestación de servicio tarifado, lo cual tiene su fundamento en el papel sustitutivo que tiene la tarifa con respecto al mecanismo ordinario de fijación de precios, cuya base es el juego de la oferta y la demanda. En este sentido, la tarifa regulada —de forma equivalente a lo que se produciría en la libre articulación de la oferta y la demanda— tendrá que «permitir cubrir costes, dado que no se puede obligar a nadie a producir o vender por debajo del coste; y, asimismo, tiene que impedir ganancias ilegítimas, como las que surgirían de una tarifa excesivamente por encima de los costes, cuando, por principio, los servicios que se tarifican son aquellos en que el usuario no puede elegir» (Cuétara, 2004, p. 308).

A propósito de la aplicación del principio de neutralidad competitiva, este tiene su expresión en el hecho que las tarifas deben permitir a los

operadores que las soportan o utilizan competir sin ventaja ni desventaja alguna, lo cual significa que, independientemente de la discrecionalidad que puede revestir la potestad tarifaria, la misma no puede ser utilizada para favorecer a un determinado operador.

2. REGÍMENES TARIFARIOS

Si bien en el caso del ordenamiento de las telecomunicaciones peruano hay una combinación de elementos propios de una actividad considerada como servicio público con los de una actividad liberalizada, ello no hace incompatible que sea la entidad reguladora sectorial (Osiptel) y no la administración titular del servicio (MTC) la que ejerza la potestad tarifaria, ya que ello garantiza la objetividad, independencia y especialización en el ejercicio de la función de regulación.

El ejercicio específico de la potestad tarifaria se desarrolla sobre la base del esquema tarifario aplicable a los servicios que presta un operador concesionario del servicio público de telecomunicaciones, cuya formalización se haya efectuado a través del contrato de concesión suscrito con el Estado peruano.

Asimismo, el marco jurídico de referencia lo constituye el RGTa, que se complementa con la ley 27838, Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas. Dicha norma fue aprobada con la finalidad de garantizar que la determinación de tarifas en los distintos sectores de servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad y saneamiento) sea ejecutada con estricta sujeción a criterios técnicos, legales y económicos, y, además, que se deban establecer aquellos mecanismos que garanticen efectivamente la mayor transparencia en el proceso de fijación de tarifas reguladas mediante el acceso a toda la información utilizada.

2.1. Supervisado, regulado y libre

Por un lado, en el régimen supervisado, los operadores de telecomunicaciones pueden establecer libremente sus tarifas. Por otro lado, en el régimen

regulado, los operadores fijan sus tarifas respetando las tarifas tope (*price cap*) establecidas por el Osipitel cuando así lo haya establecido el contrato de concesión suscrito por la empresa operadora o cuando no se verifiquen en el mercado condiciones de competencia efectiva o exista un operador dominante.

La aplicación de uno u otro régimen tarifario, como veremos a continuación, depende directamente del tipo de servicio de telecomunicaciones que se trate, es decir, fijo, móvil, internet, alquiler de circuitos o teléfonos públicos.

a) Servicio telefónico fijo

El mecanismo regulatorio actualmente vigente es el de tarifas tope y se encuentra establecido en los contratos de concesión y sus respectivas modificaciones, suscritos por Telefónica, en los que se estipula una fórmula de tarificación que comprende un factor de productividad (RPI-X). Los demás operadores de telefonía fija no están sujetos al mecanismo de tarifas tope, por lo que pueden establecer libremente sus precios (sin perjuicio de que, en la práctica, «toman» los precios establecidos por Telefónica).

b) Servicio telefónico móvil (celular)

No existe ningún tipo de fijación de tarifas tope, por lo que estos servicios se encuentran dentro del grupo de servicios supervisados. Respecto a la fijación de tarifas que incluyen la terminación en la red de telefonía móvil, PCS o troncalizado —las que corresponden a servicios de larga distancia nacional originadas por los usuarios del servicio telefónico fijo—, estas son establecidas por los operadores de larga distancia. Asimismo, las tarifas para las comunicaciones originadas en teléfonos públicos son fijadas por el operador de dicho servicio.

En cambio, las tarifas de las comunicaciones originadas por los usuarios de telefonía fija en la modalidad de abonado, destinadas a las redes de los servicios móviles, son fijadas por los operadores del servicio de telefonía móvil, PCS o troncalizado.

c) Tarifas en internet, alquiler de circuitos y teléfonos públicos

En cuanto al internet, solamente las tarifas de algunos productos de internet y que implican el uso de servicios portadores ofrecidos por el operador Telefónica poseen tarifas máximas fijas. Las tarifas del resto de operadores no se encuentran reguladas.

Respecto del alquiler de circuitos y de las tarifas de teléfonos públicos, en el caso del operador Telefónica, conforme está previsto en los contratos de concesión, el alquiler de circuitos está también incluido dentro de los servicios de Categoría II —como en el caso del internet—, y están, por tanto, sujetos al régimen de tarifas máximas fijas.

En el caso de los operadores de servicios móviles, de televisión por cable y de internet, y de los operadores de telefonía local y de larga distancia, teléfonos públicos distintos del operador Telefónica no existe ningún tipo de fijación de tarifas tope, ya que se encuentran dentro del régimen de tarifas supervisadas, conforme lo dispone el RGTa. Todas estas empresas sujetas a supervisión deben cumplir con la obligación de comunicar a Osiptel sus tarifas y sus incrementos y de publicarlas, dentro de los plazos y en las condiciones establecidas.

3. TASAS Y APORTES EN TELECOMUNICACIONES

3.1. La tasa por explotación comercial del servicio

Es el pago realizado al MTC por concepto de la explotación comercial de los servicios de telecomunicaciones, aplicable a los titulares de concesiones. Está compuesta por una alícuota ascendente al 0,5% de los ingresos brutos facturados y percibidos durante el año.

3.2. Aporte al Osiptel por regulación o supervisión

Es el aporte que deben pagar las empresas operadoras por el servicio de regulación o supervisión que presta el Osiptel. Es aplicable a las empresas operadoras en general y su alícuota asciende al 0,5% de los ingresos

facturados y percibidos correspondientes a cada ejercicio, deducido el impuesto general a las ventas (IGV), el impuesto de promoción municipal (IPM) y cargos de interconexión.

3.3. Aportes al Fitel

Es el aporte con el que contribuyen las empresas operadoras al Fitel para el desarrollo y expansión del servicio en zonas rurales y de preferente interés social. Es aplicable a las empresas operadoras de servicios portadores, finales, radiodifusión por cable y de valor añadido de conmutación de datos por paquetes (acceso a internet). Su alícuota asciende al 1% de los ingresos facturados y percibidos, deducido el IGV, IPM y cargos de interconexión.

3.4. Canon por el uso del espectro

Es el pago por concepto del uso del espectro radioeléctrico, aplicable a los titulares de concesiones o autorizaciones que utilicen el espectro radioeléctrico. Se basa en la cantidad de espectro asignado y el número de estaciones.

4. PREGUNTAS

1. ¿Qué es una tarifa? ¿Quiénes son los facultados para aprobarla?
2. ¿Por qué existen tarifas reguladas en telecomunicaciones? ¿Usted cree que podríamos pasar a un régimen en el que todas las tarifas sean de libre establecimiento por los operadores?
3. ¿Cómo se diferencian las tarifas, tasas y aportes? ¿Qué entidades están obligadas a cobrarlas y qué entidades deben percibir las?

CAPÍTULO 9

EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA COMPETENCIA

1. CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES

Para realizar un análisis de competencia se requiere conocer las características de los servicios y, por tanto, los mercados a los cuales estos pertenecen. En telecomunicaciones existen mercados mayoristas, entre los que se encuentran los servicios que se prestan entre las empresas, y mercados minoristas, en los cuales se proveen servicios a los usuarios finales.

1.1. Telefonía fija

Es un mercado altamente concentrado con dominancia de Telefónica del Perú. Mientras que la tecnología se diferencia entre alámbrica e inalámbrica, por su ubicación, el servicio se diferencia entre residencial y comercial. La sustitución de telefonía fija por telefonía móvil es cada vez mayor. Además, la regulación de las llamadas de larga distancia distingue, como opciones, la preselección, la llamada por llamada y la utilización de tarjetas. La regulación tarifaria de la empresa dominante se basa en una tarifa tope con un factor de productividad.

1.2. Telefonía móvil

La principal característica de este servicio, y su gran atractivo, consiste en su facilidad de movilidad. Es un mercado dinámico y en competencia, donde, a la fecha, cinco empresas operan efectivamente —América Móvil (Claro), Entel, Telefónica Movistar, Viettel (Bitel) e Inkacel—. Existe un mayor porcentaje de penetración que en el caso de la telefonía fija, por lo que incluso la está sustituyendo. Entre sus modalidades tenemos: prepago, control y postpago.

Para el desarrollo de este servicio se requiere usar el espectro radioeléctrico. Finalmente, la regulación de este servicio se concentra en: llamadas fijo-móvil, teléfono público-móvil, portabilidad numérica, área virtual móvil, entre otras.

1.3. Cable

Se trata de un mercado altamente concentrado, con dominancia de Telefónica del Perú, con presencia de mercados geográficos básicamente locales. Se diferencia entre: inalámbrico, satelital y cable físico. El negocio se basa en la contratación de señales extranjeras y generación de canales locales.

1.4. Acceso a internet

Se diferencia entre medios físicos o alámbricos, y medios radioeléctricos o inalámbricos y existen, en realidad, dos mercados: de internet fijo e internet móvil.

En el caso del internet fijo, el mercado es altamente concentrado, con dominancia de Telefónica del Perú. En el caso del internet móvil, el mercado es dinámico. Un punto fuerte del negocio consiste en la venta de servicios *Voice over IP* (VoIP).

2. TRANSFERENCIA DE TÍTULOS HABILITANTES Y ASIGNACIÓN DE ESPECTRO RADIOELÉCTRICO (CONTROL *EX ANTE*)

2.1. Unificación de marca, reorganización de empresas y concentración de empresas

A través de la unificación de marcas, una empresa titular del signo distintivo de determinado producto o servicio (marca) autoriza a otra su uso, ahorrando costos y maximizando beneficios. Ello no conlleva un cambio en la estructura de las empresas involucradas, ni en el control societario de las mismas.

La reorganización societaria es una operación intragrupo donde no hay un cambio de control decisivo, es el caso de una fusión entre subsidiarias de un mismo grupo económico donde difícilmente puede existir un poder de decisión autónomo.

La concentración económica hace referencia al conjunto de operaciones por las que se producen fusiones, adquisiciones, absorciones o uniones de empresas cuyo resultado es la adquisición por parte de una empresa del control sobre otra u otras empresas o, eventualmente, la creación de una empresa global que definitivamente absorba a las demás que participan en el mercado.

2.2. Solicitud de transferencia de títulos habilitantes y asignación de espectro radioeléctrico

En el mercado de las telecomunicaciones peruano no existe un control de fusiones y concentraciones. No obstante, está previsto el control de transferencia de títulos habilitantes y espectro radioeléctrico, conforme lo establecido en el artículo 117 del RTel, que determina que las concesiones, asignaciones de espectro, autorizaciones, permisos y licencias de los servicios de telecomunicaciones son intransferibles total o parcialmente, salvo aprobación previa y expresa del MTC.

Si bien el MTC es competente para aprobar o no las solicitudes de transferencia de títulos habilitantes y espectro, en la medida en que la defensa de la competencia es un criterio para considerar en el análisis de tal solicitud, el Osiptel se encuentra facultado para emitir opinión no vinculante.

2.3. Metodología del Osiptel

La metodología del Osiptel puede ser dividida en tres etapas de análisis. La primera etapa parte por evaluar la naturaleza de la operación que dio origen a la solicitud de transferencia de concesiones, e identificar si se produjo como resultado de la concentración de empresas que previamente operaban y, de ser el caso, competían en uno o varios mercados; o si implica la unificación o reorganización empresarial de un grupo económico; esto con el propósito de determinar el diferente impacto que dicha operación podría tener en el mercado.

La segunda etapa del análisis consiste en identificar el alcance de la operación en los servicios públicos de telecomunicaciones. Con dicho propósito, se identifican las concesiones y asignaciones de espectro involucradas en la transferencia, con el objetivo de determinar los servicios que como resultado de la operación serían manejados conjuntamente.

Por su parte, tomando como referencia que los potenciales efectos de la operación varían según la naturaleza de la integración producida por las empresas involucradas, se analiza si la operación tiene naturaleza horizontal, vertical o de conglomerado.

Finalmente, la tercera etapa del análisis consiste en determinar el impacto de la transferencia en los niveles de competencia en la prestación de los servicios involucrados en la misma. Con dicho objetivo, se evalúa el impacto de la operación en dos aspectos: a) la estructura y configuración futura del mercado; y b) en las potenciales conductas que podría realizar la empresa en el periodo postransferencia.

De acuerdo con ello, si la operación tiene la potencialidad de crear o consolidar el poder de mercado de la empresa unificada, o en su caso,

como producto de la transferencia pudiese incrementarse la posibilidad de que la empresa realice prácticas anticompetitivas, debe efectuarse una evaluación más detallada a efectos de determinar si existen medidas que puedan contribuir a contrarrestar los potenciales efectos anticompetitivos o a evitar la consolidación de la empresa unificada.

De no existir esas medidas, la recomendación sería, en principio, no aprobar la transferencia, considerando el impacto negativo que podría traer en el mercado. Por su parte, en el supuesto en el que puedan darse estas medidas, se sugerirá que las mismas sean impuestas como condicionamientos para aprobar la operación.

3. LA NORMATIVA DE COMPETENCIA EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES (CONTROL *EX POST*)

3.1. Principio de supletoriedad

Osiptel es la agencia de defensa de la competencia en el sector de las telecomunicaciones, por lo que es competente para analizar, de oficio o a pedido de parte, las controversias que se presenten entre los operadores en materia de competencia.

En el Reglamento General del Osiptel, se establece que el regulador, en la aplicación de las normas de competencia —tanto de libre competencia como de competencia desleal—, debe observar el principio de supletoriedad.

En virtud del principio de supletoriedad, consagrado en dicho reglamento para la preservación de la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones, se aplicará la normativa específica del sector y, de manera supletoria, la normativa general de libre competencia. En caso de conflicto, primarán las disposiciones dictadas por el Osiptel.

Así, si bien el punto de partida es la aplicación de la normativa específica del sector —entendiéndose dentro de esta al marco regulatorio específico—, el Osiptel aplicará las normas de libre competencia en aquellos casos en que las conductas prohibidas por estas no estén también

tipificadas y sean sancionables por la normativa del sector; o en aquellos casos en los que las conductas prohibidas por aquellas no se encuentren expresamente autorizados por la normativa del sector.

Finalmente, el Osiptel, además de aplicar las normas generales de competencia, utiliza los lineamientos de competencia, que recogen los criterios de interpretación utilizados por las instancias de solución de controversias de la misma entidad en la aplicación de estas en el marco de los procedimientos sometidos a su consideración.

3.2. Libre competencia en telecomunicaciones

En esta materia, el Osiptel despliega sus competencias sobre la base de las disposiciones contenidas en el decreto legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas; en la resolución 077-2016-CD/Osiptel, que aprueba los Lineamientos Generales para la Aplicación de las Normas de Represión de Conductas Anticompetitivas y Desleales en el Ámbito de las Telecomunicaciones; y en los Lineamientos, aprobados mediante la resolución 006-2016-TSC-Osiptel.

La metodología empleada por el regulador para resolver los casos bajo su conocimiento en materia de libre competencia comprende los siguientes pasos: a) definir el servicio y sus sustitutos, b) determinar el mercado relevante y c) identificar el operador con posición de dominio y el abuso de dicha posición, o, de ser el caso, los sujetos que participan de la concertación.

3.3. Competencia desleal en telecomunicaciones

Para la represión de infracciones en materia de competencia desleal, el Osiptel se basa en el decreto legislativo 1044, Ley de la Represión de la Competencia Desleal; en la mencionada resolución 077-2016-CD/Osiptel y en los lineamientos aprobados mediante la resolución 007-2016-TSC-Osiptel.

Los principales supuestos que configuran conductas infractoras se encuentran vinculadas con las siguientes materias: a) cláusula general, b) denigración, c) comparación y d) violación de normas. Es necesario precisar que el Osipitel no tiene competencia para resolver casos en materia de publicidad, pues esta ha sido atribuida al Indecopi.

4. REGULACIÓN PARA LA COMPETENCIA

De acuerdo con la LTel, el Estado tiene como obligación promover y fomentar la libre competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, lo que constituye un criterio rector para la actuación en general de las entidades estatales. Así, existen ciertos regímenes normativos establecidos por el Estado que tuvieron como fin el intervenir en el mercado de telecomunicaciones para promover la competencia en él.

4.1. Legislación sobre uso compartido de infraestructura

Como ya lo analizamos en el capítulo 5, el Estado ha expedido una serie de normas para promover la competencia en el sector mediante el establecimiento de obligaciones a los proveedores importantes o a los titulares de infraestructura de telecomunicaciones, energía, hidrocarburos o de la Red Vial, para que compartan el uso de sus instalaciones con terceros.

4.2. Promoción de la instalación de infraestructura

Según lo estudiado en el capítulo 7, el Estado ha buscado promover la competencia de los operadores mediante normas que han tenido como fin el facilitar la instalación de infraestructura en bienes de dominio público y privado.

4.3. Creación del Área Virtual Móvil

De acuerdo con lo dispuesto por la resolución ministerial 477-2009-MTC-03, el Área Virtual Móvil, única en todo el territorio nacional, entró en

vigencia el 4 de setiembre de 2010. A partir de esa fecha, la numeración de los servicios públicos móviles es considerada como no geográfica y se eliminaron para estos servicios las zonas y áreas de numeración definidas en función a los departamentos del territorio nacional.

De esta forma, la numeración del servicio móvil ya no está circunscrita a un departamento, por lo que para realizar y recibir llamadas a través de este servicio basta con marcar los nueve dígitos del número telefónico, sin agregar algún código de departamento. Esto tiene como fin el fomentar el dinamismo del mercado y la competencia entre los operadores.

4.4. Portabilidad numérica fija y móvil

La portabilidad se entiende como el derecho de los abonados a un servicio público de telecomunicaciones a conservar su número cuando cambian de operador.

Cambiar de número de teléfono puede ocasionar perjuicios al abonado, quien incluso puede llegar a desistir de cualquier intento, y renunciar a las nuevas condiciones que le puede ofrecer otro operador. Sin embargo, el problema de fondo puede llegar a dificultar la libre competencia y la libertad de elección del operador concesionario y carece de justificación cuando no hay limitaciones técnicas para realizar la operación.

Los operadores no cuentan con derecho real alguno o de propiedad industrial o intelectual sobre la numeración, ni podrá ser libremente transferida, salvo autorización del MTC. Esta no apropiabilidad del recurso de numeración por los operadores implica para el abonado 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 usuario.

Como se analizó anteriormente, la portabilidad numérica se reguló a partir de la promulgación en 2007 de la ley 28999, Ley de Portabilidad Numérica en los Servicios Móviles. Recién en el año 2012 se estableció el

derecho de portabilidad numérica en los servicios de telefonía fija a través de la promulgación de la ley 29956.

Posteriormente, mediante resolución 166-2013-CD/Osiptel, se aprobó el Reglamento de Portabilidad Móvil y Fija. Se determinó el 16 de julio de 2014 como fecha de relanzamiento de la portabilidad móvil y lo propio para la fija el 26 de julio de 2014. La solución técnica implementada se denomina *all call query*, de acuerdo con la resolución ministerial 378-2008-MTC-03.

La portabilidad numérica puede ser geográfica o no geográfica, en función de si estamos ante un servicio público de telefonía fija o un servicio público móvil, respectivamente. La portabilidad geográfica implica que el abonado del servicio de telefonía fija puede ejercer su derecho solo en el departamento al cual pertenece su número telefónico con otro concesionario fijo; en cambio, la portabilidad no geográfica, que el reglamento extiende a los suscriptores de facilidades de la red inteligente brindada a través de la serie 80C, permite al abonado ejercer su derecho en cualquier departamento a nivel nacional con otro concesionario móvil.

De lo expuesto, es posible constatar la alta vinculación entre los abonados con la numeración que tienen asignada, de manera que el derecho a su conservación es fundamental para garantizar un desarrollo en competencia de los mercados de telefonía tanto fija como móvil.

4.5. Creación de la figura del Operador Móvil Virtual (OMV) y del Operador de Infraestructura Móvil Rural (OIMR)

Mediante la ley 30083, Ley que Establece Medidas para Fortalecer la Competencia en el Mercado de los Servicios Públicos Móviles, reglamentada por decreto supremo 004-2015-MTC y por la resolución 009-2016-CD/Osiptel, se crea la figura del OMV y del OIMR en el Perú, con el objetivo de fortalecer la competencia, dinamizar y expandir el mercado de los servicios públicos móviles.

Lo característico del OMV, que brinda servicios minoristas a usuarios finales, es que carece de espectro radioeléctrico asignado, puede prestar

el servicio con sus propios elementos de red o a través de los Operadores Móviles con Red (OMR), los cuales no son más que los operadores tradicionales del mercado. En tal sentido, la ley obliga al OMR a brindar acceso a los OMV, que, a su vez, son responsables de la calidad de la red, de la atención de reclamos y de la calidad de la atención. Para ser OMV, la empresa debe obtener una concesión del servicio público móvil e inscribirse en el registro de OMV.

Por su parte, el OIMR es una figura creada para que los operadores tradicionales puedan brindar servicios públicos móviles en áreas rurales o lugares de preferente interés social, en tanto no tengan infraestructura propia desplegada en dichos lugares, a través de las facilidades de red de los OIMR.

5. PREGUNTAS

1. ¿Es correcto hablar de «un» mercado de telecomunicaciones? ¿Por qué?
2. ¿El control de la transferencia de títulos habilitantes y de asignación de espectro radioeléctrico es una forma de control de fusiones? ¿Por qué?
3. En su opinión, respecto a la función de velar por el cumplimiento de la normativa de competencia, ¿debería seguir siendo Osiptel la entidad encargada? ¿No convendría trasladar dicha función al Indecopi?
4. ¿Qué es lo característico del Operador Móvil Virtual (OMV)? ¿Con qué finalidad se creó esta figura?

CAPÍTULO 10

EL SERVICIO UNIVERSAL EN TELECOMUNICACIONES

1. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SERVICIO UNIVERSAL

1.1. Antecedentes: el *universal service* en Estados Unidos

En primer lugar, parecía claro que el valor económico del servicio desplegado por los operadores monopólicos (específicamente, AT&T) era mucho mayor si existía un mayor número de usuarios, por lo que debía superarse la separación entre las redes y favorecer un sistema general de mutua accesibilidad o interconectado. En segundo lugar, el servicio universal, que era la estrategia de AT&T, implicaba que la accesibilidad general al servicio fuese garantía de un control y la existencia de coordinación centralizada, todo bajo la dirección de una única empresa.

Finalmente, se afirmó que el mejor modo de conseguir el servicio universal era con la constitución de un monopolio del mercado concentrado en las manos de un solo operador, bajo esquemas guiados por el lema *One system, one policy, universal service*. Posteriormente, con la emisión de la *Telecommunications Act* en 1934, se produjeron hechos que cuestionaron la idoneidad del monopolio como esquema bajo el cual debía gestionarse el mercado de telecomunicaciones.

Sobre este punto, los monopolistas sostuvieron que el mercado de las telecomunicaciones tenía una estructura de monopolio natural, de modo que la existencia de un solo operador era el modelo más eficiente

para el sector —debido a las grandes inversiones necesarias y las fuertes economías de escala— y que el monopolio era la única estructura que podía asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés público —solo el monopolio posibilitaba los subsidios cruzados desde los subsectores más rentables, como el internacional, a subsectores de interés general, como las llamadas urbanas de los clientes residenciales—.

El hecho de atribuir el logro de la expansión del servicio a la aplicación de subsidios cruzados fue materia de críticas, por lo que se manifestó con firmeza, y sobre la base de datos estadísticos, que la verdadera causa de tal expansión fue la competencia y la construcción de infraestructura por parte de los independientes alrededor de 1920 y que el impacto de la aplicación de subsidios cruzados, a partir de los años 1960 y en 1970, fue menor.

1.2. Desarrollo en el ámbito latinoamericano

En este punto conviene hacer referencia al denominado *Informe Maitland y el eslabón perdido* (1984), que advirtió la existencia de crecientes desigualdades en materia de recursos de telecomunicaciones entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.

El referido documento identificó una relación directa entre la disponibilidad de infraestructuras de telecomunicaciones y el acceso a estas con el crecimiento económico de un país. Asimismo, describió la existencia de un eslabón perdido que representaría un obstáculo de crecimiento que denota la carencia de infraestructuras de telecomunicaciones en los países en desarrollo.

2. LA NOCIÓN DE SERVICIO UNIVERSAL Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL PERÚ A TRAVÉS DE FITEL

2.1. Definición del servicio universal en el Perú

El servicio universal en nuestro ordenamiento ha sido delimitado por las previsiones normativas dispuestas, entre otros, en los Lineamientos de

Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú, así como en la ley 28900, Ley del Fitel.

En primer término, los lineamientos han establecido que el acceso universal constituye una noción de suma importancia en el marco de la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones en países que se encuentran en proceso de desarrollo, según se advierte en el numeral 74: «En los países en desarrollo el concepto relevante es el de Acceso Universal (AU), enfocado en el alcance o cobertura de los servicios básicos».

Por su parte, la ley 28900 ha previsto que la implementación del Fitel constituye una manera de proveer el acceso universal en el territorio nacional a través de la prestación de servicios básicos pero esenciales. Sobre el particular, el artículo 1 de la referida ley ha dispuesto que: «[...] Fitel es un fondo destinado a la provisión de acceso universal, entendiéndose como tal al acceso en el territorio nacional a un conjunto de servicios de telecomunicaciones esenciales, capaces de transmitir voz y datos».

Es posible advertir que en nuestro ordenamiento se ha adoptado una noción de acceso universal opuesta a la de servicio universal. Actualmente, se mantiene la denominación de «acceso universal», aun cuando su contenido ha sido ampliado.

La aplicación de una política de servicio universal depende de cuatro factores:

- Geográfico, cuál será el territorio en que se apliquen las obligaciones.
- Personal, cuáles serán los grupos sociales que se van a beneficiar.
- De accesibilidad, cuál será la tarifa que se pueda considerar como asequible.
- De servicio, cuál ha de ser el mínimo de calidad con que ha de prestarse.

En el Perú, podemos identificar estos factores en las siguientes expresiones de la norma:

- Geográfico: «se extiende a todo el territorio nacional».

- Personal: «integración de lugares más apartados».
- De accesibilidad: tema tarifario de servicio, es decir, continuidad.

El servicio universal es una noción inserta en la de servicio de interés general y que consiste en un conjunto mínimo de servicios de buena calidad que deben ser prestados a un precio asequible a todos los usuarios finales, independientemente de la localización geográfica y de acuerdo con las condiciones que se establezcan.

Trasladar todo el desarrollo conceptual y normativo que ha tenido y tiene actualmente el servicio universal hacia el contexto en el que se desarrollan los servicios públicos de telecomunicaciones en el Perú implica, en primer lugar, tener presente que, en nuestro país, el Estado mantiene la titularidad de la actividad de las telecomunicaciones y que la prestación de los servicios se realiza de forma indirecta, a través de los operadores/concesionarios.

En segundo lugar, hay que reconocer que los condicionantes de la realidad peruana requieren adecuar la aplicación de la noción básica que hemos recogido conceptualmente. En tercer lugar, tener claro que los objetivos a los que se orienta tienen marcadas diferencias en lo que toca a los aspectos sociales, económicos y geográficos; y, en cuarto lugar, que los medios empleados para garantizar el desarrollo del servicio universal responden a las políticas de cada país.

Al inicio del proceso de reestructuración de las telecomunicaciones, cuando se aprobó la LTel vigente, la legislación peruana consideró necesario replantear la noción básica de servicio universal con el principio de «acceso universal». Según dicho principio, antes de garantizar el acceso de las personas a servicios de telecomunicaciones tecnológicamente más desarrollados que la telefonía —como sucede en el caso de los países con mayor desarrollo económico— debía garantizarse el acceso de la población a servicios considerados «básicos», sea en forma directa o indirecta, lo que en la práctica significa reducir las distancias de acceso de las personas a los servicios de telecomunicaciones.

Sin embargo, la realidad mostraba un desarrollo dispar de los servicios de telefonía en los ámbitos urbano y rural; mientras que el primero era capaz de generar rentabilidades económicas en los operadores, de alentar la competencia y construir mercados de servicios, en el ámbito rural no había rentabilidad económica para los operadores o esta era mínima. De ahí que el Estado peruano decidiera establecer los medios para promover y garantizar el desarrollo y prestación de servicios básicos de telecomunicaciones en áreas rurales y lugares considerados de preferente interés social.

En este contexto es que la LTel crea el Fitel como un mecanismo de equidad que financie dicho proceso, cuya gestión se encuentra a cargo del MTC. El Fitel cuenta con personería jurídica de derecho público y sus fondos son intangibles.

2.2. Justificación

Resulta evidente que uno de los factores que han afectado la expansión de redes de comunicación en el Perú ha sido la difícil geografía y la desigual distribución espacial de la población, a lo que se ha unido otro: los bajos ingresos de la población que no han generado la demanda suficiente para hacer atractivas estas mayores inversiones. Por ello, las estadísticas demuestran que el desarrollo en nuestro país ha sido lento y reducido, comparado con el resto de Latinoamérica.

En el Perú no solo existe la necesidad de la comunicación telefónica, sino que aquello que trasciende al acceso a las telecomunicaciones es el fuerte componente infraestructural en el desarrollo social, cultural y económico, sin dejar de lado el ejercicio de los derechos que dependen de contar con un medio de comunicación.

Lo dicho permite comprobar el impacto positivo que tiene el uso del teléfono en la población, sobre todo en cuanto a la comunicación familiar, la información acerca del mercado y las emergencias médicas.

2.3. Contenido

El servicio universal tiene carácter de una regulación de mínimos, pues trata de garantizar prestaciones mínimas, básicas, esenciales, que deben ser accesibles a todos y cuando el mercado no las pueda proveer por él mismo.

En la determinación del contenido del servicio universal pueden identificarse dos posiciones: a) una minimalista, respaldada por los operadores, que defiende una determinación restrictiva que incluya solo los servicios que hubiesen alcanzado un alto grado de madurez y una alta penetración en el mercado; y b) una maximalista, respaldada por los Estados más intervencionistas, sindicatos y asociaciones de usuarios, que aboga por la inclusión de servicios que no se limite a los servicios tradicionales, sino que incluya nuevas tecnologías de la información, para asegurar su rápida implementación y universalizar el acceso a ellas.

De acuerdo con los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú, el acceso universal comprende el acceso en el territorio nacional a un conjunto de servicios públicos de telecomunicaciones esenciales y de valor agregado, capaces de transmitir voz y datos, tales como telefonía fija, servicios móviles, larga distancia, portador local, internet, la utilización de la banda ancha en la prestación de dichos servicios y el cursar llamadas libres de pago a los servicios de emergencia.

El acceso universal también incluye la capacitación en el uso de las tecnologías de la información y comunicación de los servicios disponibles para la mayoría de los usuarios.

El Fitel financia exclusivamente servicios de telecomunicaciones en áreas rurales o lugares de preferente interés social, así como la infraestructura de comunicaciones necesaria para garantizar el acceso a tales servicios. El Fitel podrá financiar también redes de transporte de telecomunicaciones, de acuerdo con la ley 29904.

Asimismo, el Estado tiene la obligación de promover el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones basados en la utilización de la banda ancha y en la prestación protocolos de internet (IP), aprovechando sus

características, facilidades y beneficios, así como la aplicación de estrategias que permitan la generación de nuevas oportunidades para el desarrollo de la comunidad y su inclusión en la Sociedad de la Información. Por tanto, los proyectos que comprendan los servicios de acceso a internet incorporarán estrategias para el uso de las herramientas de información y el mantenimiento de la red.

2.4. Características

a) Asequible

Los operadores rurales son los que establecen las tarifas para las comunicaciones, siempre con el límite de las tarifas máximas fijas. Para ello, dichos concesionarios deberán comunicar a Osiptel y publicar en por lo menos un diario de circulación nacional las tarifas que fijen, previamente a su aplicación o modificación.

Se reconoce que la prestación de los servicios en áreas rurales tiene un alto costo, pero también que comprende beneficios económicos y sociales, como romper con su aislamiento y hacer posible para los pobladores urbanos poderse comunicar con los nuevos usuarios rurales; reducir los actuales costos de comunicación, lo que permite tener excedentes para mejorar niveles de vida; reducir los costos para proveer otros servicios del Estado como educación y salud, y contribuir con una mayor seguridad nacional.

b) Evolutivo/dinámico

Esta característica del servicio universal contrarresta el deslinde inapropiado entre acceso universal y servicio universal. La relación de servicios públicos de telecomunicaciones considerados como servicios esenciales para la aplicación de los recursos del Fitel deberá ser revisada periódicamente, de acuerdo con la evolución del mercado, el progreso tecnológico y a las necesidades de la población, y deberá promoverse el uso de estándares

reconocidos internacionalmente. El Fitel no condiciona o discrimina ninguna tecnología para la asignación de los recursos.

Para lograr el objetivo antes señalado es necesario establecer los mecanismos idóneos para permitir que las grandes inversiones en infraestructuras deban ir acompañadas por suficientes esfuerzos en la identificación de necesidades de los usuarios locales. Adicionalmente, la participación de los potenciales beneficiados en la formulación y modo de aplicación de los servicios a ser implementados debe ser también aprovechada para identificar los posibles cambios en la demanda de servicios.

c) De calidad

La calidad del servicio es definida como el grado de satisfacción del usuario sobre el servicio que recibe, lo cual es efecto combinado de las siguientes características: logística, facilidad de utilización, disponibilidad, confiabilidad, integridad y otros factores específicos de cada servicio.

Los requisitos de calidad de servicio se establecen en los reglamentos de calidad del servicio o en los contratos de concesión. Para el caso del Fitel, en la resolución 158-2013-CD/Osiptel, Reglamento sobre la Disponibilidad y la Continuidad en la Prestación del Servicio de Telefonía de uso Público en los centros poblados rurales, o en las Bases de Licitación.

Dicho reglamento establece los parámetros de continuidad del servicio, las causales de exclusión de la continuidad del servicio, las obligaciones de información de la empresa concesionaria, el horario de atención al público, y el régimen de infracciones y sanciones.

3. CONFIGURACIÓN DEL FITEL

El Fitel fue creado como mecanismo de financiamiento cuya estrategia es la de implementar proyectos en distintas zonas rurales. En sí mismo, constituye la vía a través de la cual se canaliza el desarrollo de la noción de servicio

universal en el ámbito de los servicios públicos de telecomunicaciones en el Perú, siendo asimilado a través de la noción de acceso universal.

3.1. Objetivos del Fitel

El punto de partida de los objetivos del Fitel se situó en los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones, en los que se establecieron los ejes de la política en materia de acceso universal, y se colocó como meta que, para el período 1999-2003, se tendrían instalados teléfonos públicos en 5000 centros poblados rurales actualmente sin servicio, capaces de transmitir voz, faxes y datos a baja velocidad y de emitir llamadas libres de pago a los servicios de emergencia. Por su parte, se determinó que el acceso universal con capacidad de acceso a internet sería objetivo complementario y que podría darse en localidades donde resulte conveniente desde el punto de vista de costo-beneficio.

La innovación tecnológica, el vertiginoso avance del mercado de telecomunicaciones en el Perú y el cumplimiento de la meta de conectar 5000 poblaciones rurales que carecían del servicio público de telefonía obligaron al Osiptel a replantear las políticas que se asumieron en el marco del proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones en 1998. Posteriormente, con la adscripción del Fitel al MTC, se repotenciaron sus objetivos, para promover la participación del sector privado en la prestación de los servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y en lugares de preferente interés social, plasmados en su Reglamento de Administración y Funciones, aprobado por decreto supremo 036-2008-MTC y en el reglamento de la ley 28900, aprobado por decreto supremo 010-2007-MTC.

Con la ley 29904, que promueve la banda ancha en el Perú, además de incluirse los aportes de las empresas del servicio público de distribución de radiodifusión por cable y del servicio público de valor añadido de conmutación de datos por paquetes (acceso a internet) como fuentes de financiamiento, se facultó al Fitel a elaborar y financiar proyectos para el

despliegue de redes de alta capacidad que integren y brinden conectividad de banda ancha a nivel distrital.

3.2. **Ámbito de aplicación y proyectos del Fitel**

En el Perú, se ha querido identificar las necesidades de la población respecto de la ampliación de servicios básicos de telefonía en el ámbito rural y en aquellos sectores que sean declarados de preferente interés social, es decir, aquellos que por sus condiciones geográficas, económicas y sociales requieran de dichos servicios.

Las especiales características que tiene la prestación del servicio de telecomunicaciones en dichas zonas, han llevado al MTC a definir lo que se considera como «áreas rurales»¹ y «lugares de preferente interés social»² mediante el Marco Normativo General para la Promoción del Desarrollo de los Servicios Públicos De Telecomunicaciones de Áreas Rurales y Lugares de Preferente Interés Social aprobado por decreto supremo 024-2008-MTC.

El establecimiento de los criterios para identificar a los centros poblados rurales y a los lugares de preferente interés social constituye uno de los ejes principales para la implementación de los proyectos a través de los cuales se desarrollen los servicios públicos de telecomunicaciones en el Perú.

¹ Se consideran como tales a las zonas que no formen parte de las áreas urbanas según el INEI, que cuenten con una población de menos de 3000 habitantes, según el último censo poblacional del INEI o su proyección oficial, de ser esta más reciente; o que tengan escasez de servicios básicos (servicios públicos móviles, telefonía fija, o internet).

² Se considera lugar de preferente interés social a los centros poblados que a) se encuentren comprendidos en los distritos incluidos en el quintil 1, quintil 2 o quintil 3, de acuerdo con el último mapa con información de pobreza; b) no se encuentren comprendidos en la definición de área rural; y c) adicionalmente, cumplan con alguno de los siguientes criterios específicos: carezcan de cobertura de servicios públicos móviles, telefonía fija o internet; no cuenten con telefonía fija en la modalidad de teléfonos públicos o que su densidad en dicha modalidad sea igual o menor a una línea de telefonía pública por cada 500 habitantes; se encuentren en un distrito fronterizo, sean seleccionados por el Ministerio, por interés público o seguridad nacional.

En un primer momento, con la finalidad de cumplir con el objetivo de conectar 5000 poblaciones rurales que carecían del servicio público de telefonía, se desarrolló un proceso de selección de pueblos en los que se maximizaran los beneficios sociales que se derivan de la inversión en telecomunicaciones. De esta forma, se implementó, en una primera etapa, el proyecto piloto Frontera Norte y los proyectos del Programa de Proyectos Rurales.

Posteriormente, se abrió paso una segunda etapa, con la ejecución del proyecto Incremento de Teléfonos Públicos, con el que se busca atender la demanda de aquellos pueblos rurales o urbanos declarados de preferente interés social, que, aun contando con el servicio de teléfonos públicos, estos están en una cantidad que resulte insuficiente para atender la demanda existente. Dentro de esta segunda etapa se ha considerado la masificación de los servicios de telecomunicaciones dentro de una estrategia denominada Proyecto de Conectividad.

Desde el año 2015, en el marco de la ley 29904, el Fitel ha suscrito contratos de financiamiento con los adjudicatarios de las licitaciones o concursos encargados a ProInversión para la realización de los proyectos regionales de Conectividad Integral en Banda Ancha para el Desarrollo Social, a llevarse a cabo en distintos departamentos, como Lambayeque, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Cuzco, Cajamarca, Piura, Tumbes, Lima, Ica, Amazonas, Moquegua, Tacna, Junín y Puno. Ello, con el fin de completar la segunda etapa de la RDNFO, y así mejorar el acceso a internet de banda ancha.

3.3. Financiamiento del acceso universal

El Fitel es un fondo cuyos recursos provienen principalmente de los aportes anuales que realizan en calidad de derecho especial los operadores de servicios portadores en general, de servicios finales públicos, del servicio público de distribución de radiodifusión por cable y del servicio público de valor añadido de conmutación de datos por paquetes (acceso a internet). El monto del aporte se obtendrá de aplicar el porcentaje del 1% al monto

total de sus ingresos facturados y percibidos, incluidos los ingresos por corresponsalías y liquidación de tráficos internacionales, y deducidos los cargos de interconexión, el IGV y el IPM.

Asimismo, conforme el Reglamento General de Osiptel y el RTel, constituyen otros recursos financieros del Fitel: a) un porcentaje del canon recaudado por el MTC por el uso del espectro radioeléctrico, b) el monto de las multas impuestas por el Osiptel, c) los recursos que transfiera el Tesoro Público, d) los ingresos financieros que generen los recursos del Fitel, e) los créditos de fuente interna o externa y f) los aportes, asignaciones, donaciones, legados o transferencias por cualquier título provenientes de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras.

En lo que respecta a su destino, los recursos del Fitel no podrán ser otorgados como subsidio directo a quienes sean los beneficiarios de los proyectos que se desarrollan para la expansión de los servicios públicos de telecomunicaciones, es decir, los usuarios. Además, el financiamiento con cargo a los recursos del Fitel podrá tener carácter reembolsable como no reembolsable. Esto último se producirá en los casos en que la evaluación del proyecto resulte en un valor actual neto negativo.

4. PREGUNTAS

1. ¿Cuál es el rol del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel) respecto al servicio universal en telecomunicaciones?
2. ¿De qué factores depende la aplicación de una política de servicio universal?
3. ¿Qué significa que el servicio universal debe ser «evolutivo y dinámico»? ¿Podría colisionar ello con su característica de ser asequible?
4. Detalle brevemente cuál es el origen de los recursos del Fitel y analice si este es acorde a la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

- Almuzara, Cristina y otros (2007). *Estudio práctico sobre la protección de datos de carácter personal* (segunda edición). Valladolid: Lex Nova.
- Álvarez, Javier & Víctor Cazorro (2015). *Practicum Protección de Datos 2016*. Navarra: Aranzadi.
- Arimany, Esteban (1981). *La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicio público*. Barcelona: Bosch.
- Ariño, Gaspar & Íñigo Herguera (1999). La interconexión: un modelo de regulación para las telecomunicaciones. *REDETI*, (6), 69-106.
- Ariño, Gaspar; Javier de Quinto & Lucía López Castro (1999). *Costes de transición a la competencia*, Madrid: Fundación de Estudios de Regulación. Versión resumida publicada en *REDETI*, II(5), 174-183.
- Ariño, Gaspar; José de la Cuétara & Lucía Aguilera (1996). *Las telecomunicaciones por cable. Su regulación presente y futura*. Madrid: Marcial Pons.
- Baena del Alcázar, Mariano (2000). Privatizaciones y misiones de servicio público. En Francisco Sosa (coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor doctor D. Ramón Martín Mateo*, Tomo III (pp. 1881-1894). Valencia: Tirant lo Blanch.

- Banco Mundial & International Finance Corporation (2010). *Peru - Municipal scorecard 2007: midiendo las barreras burocraticas a nivel municipal*. Informe 39921. Lima: International Finance Corporation y IFC.
- Bazuro, Ancrea (2002). La cuestión «esencial» de la interconexión y el libre acceso a las infraestructuras: de dónde viene y a dónde va. *REDETI*, (13), 167-184.
- Betancor, Andrés (1994). *Las administraciones independientes*. Madrid: Tecnos.
- Briones, Juan (2003). La definición del mercado relevante en los servicios de telecomunicaciones. En José María Pérez (dir.), *Regulación y competencia en telecomunicaciones* (pp. 353-384). Madrid: Dykinson.
- Caballero, Rafael (2002). El papel central de las infraestructuras en red en la liberalización de servicios públicos económicos. *Revista General de Derecho Administrativo*, (1), www.iustel.com/revistas/
- Cairampoma, Alberto & Guelly del Solar (2010). *El régimen legal del servicio universal en telecomunicaciones: el caso peruano del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones*. Arequipa: Adrus.
- Callol García, Pedro (1999). La garantía de acceso a las redes de telecomunicaciones como requisito esencial para la liberalización del sector. *Revista de administración pública*, (149), 399-422.
- Calvo Caravaca, Alfonso & Javier Carrasco (2003). *Mercado único y libre competencia en la Unión Europea*. Madrid: Colex.
- Cárdenas, Ignacio y otros (2012). *Memento Experto Protección de Datos*. Madrid: Ediciones Francis Lefebvre.
- Carlón, Matilde (1999). La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (102), 229-255.
- Carlón, Matilde (2007). *El servicio universal de telecomunicaciones*. Navarra: Civitas.
- Carrasco, Ángel & Ana Mendoza (2005). La protección de los consumidores y usuarios en el nuevo régimen jurídico del mercado de las telecomunicaciones: estudio comparativo de la leyes 32/2003 y

- 11/1998. En Ángel Carrasco (ed.), *Estudios sobre telecomunicaciones y derecho de consumo* (pp. 85-184). Navarra: Aranzadi.
- Casey, Thomas & Simone Wu (1994). Telecommunications Privatizations: An Overview. *Hastings International and Comparative Law Review*, 17(4), 781-792. <http://www.heinonline.org/HeinOnline/downloadpdf.pdf?document=hasint178id=798pages=128submit=PDF>
- Castejón, Luis (ed.) (1998). *Competencia y Regulación en los Mercados de las Telecomunicaciones, el Audiovisual e internet*. Madrid: Editorial Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación - Gretel.
- Cauvi, Juan & Manuel Martínez (1999). La liberalización de las telecomunicaciones en el Perú. En Javier Cremades y Pablo Mayor (coord.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global* (pp. 875-900). Madrid: La ley.
- Child, Graham & Christopher Bellamy (2001). *European Community Law of Competition*. Londres: Sweet & Maxwell.
- Chinchilla, Carmen (1997). El régimen jurídico de las telecomunicaciones. Introducción. En Carmen Chinchilla (dir.), *Ordenación de las telecomunicaciones* (pp. 9-44). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Chinchilla, Carmen (1988). *La radio-televisión como servicio público esencial*. Madrid: Tecnos.
- Chinchilla, Carmen (2000). El derecho a la ocupación del dominio público y de la propiedad privada necesarios para el establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones. En Carmen Chinchilla (coord.), *Telecomunicaciones: estudios sobre dominio público y propiedad privada* (pp. 93-148). Madrid/Barcelona: Marcial Pons.
- Comisión de promoción de la inversión privada-Copri (1996). *Libro Blanco del Cepri-TELECOM*. Lima: Copri.
- Comisión de promoción de la inversión privada-Copri (1999). *Evaluación del proceso de privatización. Sector de Telecomunicaciones*, Cuadernos de Trabajo 1. Lima: Copri.

- Conticelli, Martina (2001). I diritti di accesso e di interconnessione nella nuova disciplina dei pubblici servizi a rete. *Concorrenza E Regole*, III(2), 369-410.
- Contreras, L. (1998). «Portabilidad de número de abonado en redes actuales y futuras». Ponencia presentada en *VII Jornadas Telecom I+D*, Madrid, 28-29 octubre.
- Coscolluela Montaner, Luis (coord.) (2003). *Estudios de derecho público económico. Libro homenaje al profesor D. Sebastián Martín-Retortillo*. Madrid: Civitas.
- Cuétara, Juan Miguel de la (2004). El régimen tarifario. En Enrique Gómez-Reino (coord.), *Telecomunicaciones, infraestructuras y libre competencia* (p. 308). Valencia: Tirant lo blanch.
- Cuétara, Juan Miguel de la (2003). Informe especial: la Ley General de Telecomunicaciones de 2003 en el contexto de la liberalización europea y española del sector. *REDETI*, 18(6), 71-149.
- Danós, Jorge (2004). «Los Organismos Reguladores de los Servicios Públicos en el Perú: Su régimen jurídico, organización, funciones de resolución de controversias y de reclamos de usuarios». Ponencia presentada en el *Primer Congreso Nacional de Derecho Administrativo*, Lima, 22-24 abril.
- De la Cruz, Juan (1996). La política de telecomunicaciones. Distintos enfoques: Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión europea. *Círculo de empresarios*, (61), 59-74.
- Durante, Domenico & otros (2001). La nozione di Essential Facility tra regolamentazione e antitrust. La costruzione di un test. *Mercato, concorrenza, regole*, (2), 257-292.
- Escribano, A. (2001). Regulación Económica. En *Materiales del II master en derecho de las telecomunicaciones y de las Tecnologías de la Información*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

- Fernández Farreres, Germán (2004). Administraciones instrumentales. En Fernando Sainz (dir.), *Estudios para la Reforma de la administración pública* (pp. 341-364). Madrid: Instituto Nacional de administración pública-INAP.
- Fernández Ramos, Severiano (2002). *La actividad administrativa de inspección*. Granada: Comares.
- Fernando Pablo, Marcos (1999). Dominio público radioeléctrico. En Eduardo García de Enterría y Tomás de la Quadra (coords.), *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*. Madrid: Civitas.
- Fernando Pablo, Marcos (1998). *Derecho general de las telecomunicaciones*. Madrid: Colex.
- García de Enterría, Eduardo & Tomás Fernández (1997). *Curso de derecho administrativo*, Vol. I (octava edición). Madrid: Marcial Pons.
- García Llovet, Enrique (1993). Autoridades Administrativas Independientes y Estado de Derecho. *Revista de administración pública*, (131), 61-118.
- Gippini Fournier, Eric (2000). «Essential facilities» y aplicación del artículo 82 CE a la negativa unilateral a contratar. Algunas consideraciones tras la sentencia Bronner». *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, (205), 77-95.
- Giraudi, Giorgio & Maria Stella Righettini (2001). *Le autorità amministrative indipendenti*. Roma: Laterza.
- González García, Julio (1998). *La titularidad de los bienes del dominio público*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Gorostiaga, Eduardo (1973). Notas sobre el régimen legal de telecomunicaciones en la República del Perú. *Revista de administración pública*, (72), 431-440.
- Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones-Gretel (1998). *Competencia y regulación en los mercados de telecomunicaciones, el audiovisual e internet*. Madrid: Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación.

- Huamani, Edilberto (2001). Inicio y desarrollo (de la) telefonía en el Perú. *Revista INTR@uni*, I(5), <http://intrauni.uni.edu.pe/intrauni5/pag06.html>
- Huidobro, José Manuel (1999). *Redes y servicios de telecomunicaciones*. Madrid: Paraninfo.
- Huidobro, José Manuel; Ramón Millán & David Martínez (2005). *Tecnologías de Telecomunicaciones*. Madrid: Creaciones Copyright.
- Kresalja, Baldo & César Ochoa (2017). *Derecho constitucional económico*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Laguna de Paz, José (2004). *Telecomunicaciones: regulación y mercado*. Pamplona: Aranzadi.
- Laguna de Paz, José (2010). *Telecomunicaciones: regulación y mercado* (tercera edición). Navarra: Aranzadi.
- Llaneza González, Paloma (1998). *Telecomunicaciones. Régimen general y evolución normativa*. Pamplona: Aranzadi.
- Magide Herrero, Mariano (2000). *Límites constitucionales de las administraciones independientes*. Madrid: INAP-MAP.
- Marzo, Javier (2000). El dominio público radioeléctrico. En Carmen Chinchilla (coord.), *Telecomunicaciones: estudios sobre dominio público y propiedad privada* (pp. 149-190). Madrid: Marcial Pons.
- Medina Malo, Enrique (2003). Régimen jurídico aplicable al uso del espectro radioeléctrico. La tasa por reserva del dominio público radioeléctrico. La protección frente a las emisiones radioeléctricas. En José Manuel Villar (dir.), *La nueva regulación de las Telecomunicaciones, la Televisión e internet* (pp. 219-248). Navarra: Aranzadi.
- Meilan Gil, José Luis (1973). Sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión. *Revista de administración pública*, (71), 59-99.
- Melo, José Ricardo. (1998). Regulación de telecomunicaciones en Perú y Venezuela. En Arthur Barrionuevo y Eugenio Larea (eds.),

¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina, (s.p.). Buenos Aires: Eudeba.

Merusi, Fabio & Michele Passaro (2003). *Le autorità indipendenti*. Bologna: Il Mulino.

Mestre, Juan Francisco (1992). *La extinción de la concesión de servicio público*. Madrid: La ley.

Míguez, Luis (1999). *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*. Barcelona: CEDECS.

Molina, Andrés (2002). *Las antenas de telefonía móvil. Su régimen jurídico*. Navarra: Aranzadi.

Montero Pascual, Juan (1996). Titularidad privada de los servicios de interés general. Orígenes de la regulación económica del servicio público en los Estados Unidos. El caso de las telecomunicaciones. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (92), 567-591.

Montero Pascual, Juan (2007). *Derecho de las telecomunicaciones*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Montero Pascual, Juan & Helmut Brokelmann (1999). *Telecomunicaciones y Televisión. La nueva regulación en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Mueller, Milton (1997). *Universal Service. Competition, Interconnection, and Monopoly in the Making of the American telephone System*. Cambridge: The MIT Press.

Muñoz Machado, Santiago (1998a). *Servicio público y mercado. Los fundamentos*, Vol. I. Madrid: Civitas.

Muñoz Machado, Santiago (1998b). *Servicio público y mercado. Las telecomunicaciones*, Vol. II. Madrid: Civitas.

Muñoz Machado, Santiago (1998c). *Servicio público y mercado. La televisión*, Vol. III. Madrid: Civitas.

Muñoz Machado, Santiago (2000). *Servicio público y mercado*. Madrid: Civitas.

- Muñoz Machado, Santiago (2004). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. Madrid: Civitas.
- Muratorio, Jorge (2004). Situación jurídica del usuario del servicio público. Participación en el control. Tutela administrativa y jurisdiccional. En Juan Octavio Gauna (ed.), *Servicio público, policía y fomento* (p. 301). Buenos Aires: RAP.
- Nebreda Pérez, María (2000). *Titulos habilitantes en el sector de las telecomunicaciones*. Madrid: La ley.
- Nihoul, Paul & Peter Rodford (2004). *EU Electronic Communications Law. Competition and Regulation in the European Telecommunications Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Noriega Sandberg, Raquel (2003). Evaluación de la política de separación estructural en el sector de telecomunicaciones. *REDETI*, 6, Número extraordinario 1. Dedicado a: banda ancha, 57-76.
- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones-Osiptel (1995). *Memoria 1994: la transformación de las Telecomunicaciones en el Perú*. Lima: Osiptel. <http://www.osiptel.gob.pe/osipteldocs/Temporal%20PDF/CAPÍTULO%201.pdf>
- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones-Osiptel (2001). *Contratos de Concesión con CPT S.A. Entel Perú S.A. (Hoy Telefónica del Perú S.A.A.)*. Lima: Osiptel.
- Parejo, Luciano (1983). Domino público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general. *Revista de administración pública*, (100-102), 2379-2422.
- Parejo, Luciano (2003). Algunas reflexiones sobre la naturaleza y el alcance del derecho a la ocupación del dominio público local por redes públicas de telecomunicaciones. En Tomás de la Quadra (dir.), *Aspectos jurídicos de las telecomunicaciones. Cuadernos de Derecho Judicial VI* (pp. 191-246). Madrid: Editorial Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

- Pérez Hualde, Alejandro y otros (2006). *Servicios públicos y organismos de control*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Piñeiro, Belén (2002). Derechos de ocupación del dominio público y privado en el ámbito de las telecomunicaciones: especial referencia al régimen aplicable a las entidades concesionarias de autopistas. *REDETI*, (13), 97-132.
- Pitofsky, Robert; Donna Patterson & Jonathan Hooks (2002). The Essential Facilities Doctrine under U.S. Antitrust Law. *Antitrust Law Journal*, American Bar Association, 70(2), 443-462.
- Piza, Julio (2007). *Lecturas en regulación de las telecomunicaciones y tecnologías de la información*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pomed, Luis (1993). Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes. *Revista de administración pública*, (132), 117-169.
- Rangone, Nicoletta (2000). Le Telecomunicazioni. En Sabino Cassese, *Trattato di Diritto Amministrativo Speciale*, Tomo II. Milán: Giuffré.
- Raventós, Alberto (1997). Servicios de valor añadido. En Javier Cremades (coord.), *Derecho de las telecomunicaciones*. Madrid: La ley.
- Robles, Antonio (2001). *Libre competencia y competencia desleal*, Madrid: La ley.
- Rodríguez, Reinaldo (2003). Introducción a la interconexión entre redes conmutadas: conmutación de circuitos. En Tomás de la Quadra (dir.), *Aspectos jurídicos de las telecomunicaciones*. Cuadernos de Derecho Judicial VI (s.p.). Madrid: Editorial Consejo General del Poder Judicial.
- Ryan, Michael (2003). Structural Separation: A Prerequisite for Effective Telecoms Competition? *European Competition Law Review*, (6), 241-250.
- Sainz Moreno, Fernando (1999). 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*, (150), 477-514.

- Sala Arquer, José (1984). El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes. *Revista Española de Administración Pública*, 79-100.
- Sánchez Blanco, Manuel (1997). La regulación del uso del espectro radioeléctrico. En Javier Cremades García (coord.), *Derecho de las telecomunicaciones* (pp. 795-820). Madrid: La ley.
- Sánchez Rodríguez, Antonio (2002). *Derecho de las telecomunicaciones: nuevo derecho y nuevo mercado*. Madrid: Dykinson.
- Schneider, Gregor (2000). El servicio universal: la garantía de un suministro básico de servicios de telecomunicaciones. *Revista Jurídica de Estudiantes de la Universidad Autónoma de Madrid*, (2), 215-236.
- Souviron, José María (1999). *El proceso de liberalización y la nueva regulación de las telecomunicaciones*. Granada: Comares.
- Távora, José (coord.) (1998). *Perú. Regulación de los servicios públicos domiciliarios. Una mirada de los consumidores*. Santiago de Chile: Programa Consumidores y Servicios Públicos en América Latina-Consumal.
- Torres López, María (1998). *Las comunicaciones móviles y su régimen jurídico. Especial tratamiento de la telefonía móvil*. Madrid: Civitas.
- Vallina Velarde, J (1971). *Régimen jurídico-administrativo del servicio público telefónico*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- Vázquez Lepinette, Tomás (1999). *La obligación de interconexión de redes de telecomunicación*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Vírgala, Eduardo (2004). *La Constitución y las comisiones reguladoras de los servicios de red*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Zago, Tiziana (2000). Las autorizaciones generales. Régimen jurídico. En Juan de la Cuétara y otros, *Autorizaciones y licencias en telecomunicaciones. Su regulación presente y futura*. Granada: Comares.
- Zegarra Valdivia, Diego (2005a). La utilización de recursos escasos en telecomunicaciones: el caso el espectro radioeléctrico y la numeración. *Derecho PUCP*, (58), 485-516.

- Zegarra Valdivia, Diego (2005b). *Servicio público y regulación. Marco institucional de las telecomunicaciones en el Perú*. Lima: Palestra.
- Zegarra Valdivia, Diego (2006). Principales aspectos jurídicos del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel). *Thémis*, 2(52), 171-187.
- Zegarra Valdivia, Diego (2007). Infraestructura de servicios públicos y utilización del dominio público y privado: el caso del servicio público de telecomunicaciones. *Revista de Derecho Administrativo*, 2(3), 161-180.
- Zegarra Valdivia, Diego (2008a). El marco institucional y normativo del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones-Osipitel. *Revista de Derecho Administrativo*, 3(5), 132-149.
- Zegarra Valdivia, Diego (2008b). La instalación de infraestructuras para la prestación del servicio público de telecomunicaciones: los problemas en el ámbito municipal. En Jorge Danós y otros, *El Derecho administrativo y la modernización del Estado peruano* (pp. 317-337). Lima: Grijley.

Fondo Editorial PUCP

VOLÚMENES PUBLICADOS

1. *Derechos reales*. Jorge Avendaño V. y Francisco Avendaño A.
2. *Los derechos fundamentales*. César Landa Arroyo
3. *Derecho penal básico*. Felipe Andrés Villavicencio Terreros
4. *Derecho constitucional*. Carlos Blancas Bustamante
5. *Introducción al derecho ambiental*. Patrick Wieland Fernandini
6. *Nociones básicas de derecho internacional público*. Elizabeth Salmón
7. *La enseñanza del derecho*. Lorenzo Zolezzi Ibárcena
8. *Derecho constitucional económico*. Baldo Kresalja y César Ochoa
9. *Aspectos jurídicos de la contratación estatal*. Juan Carlos Morón Urbina y Zita Aguilera B.
10. *Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano*. Marcial Rubio Correa y Elmer Arce
11. *Derecho tributario: temas básicos*. Francisco Ruiz de Castilla
12. *El mercado de valores en fácil*. Lilian Rocca
13. *Derecho de las obligaciones*. Mario Castillo Freyre
14. *Derecho de sucesiones*. César E. Fernández Arce
15. *Ética y ejercicio de la ciudadanía*. Alberto Simons Camino, S.J.

16. *Arbitraje comercial nacional e internacional*. César Guzmán-Barrón Sobrevilla
17. *Derecho eclesiástico del Estado peruano*. Milagros Revilla Izquierdo
18. *Delitos económicos, contra la administración pública y criminalidad organizada*. José Ugaz Sánchez-Moreno y Francisco Ugaz Heudebert
19. *Sistema de justicia en el Perú*. David Lovatón Palacios
20. *Manual de derecho marítimo*. Percy Urday B.
21. *Los secretos de los seguros*. Alonso Núñez del Prado Simons
22. *Derecho internacional privado*. César Delgado Barreto y María Antonieta Delgado Menéndez
23. *Introducción al derecho urbanístico*. Iván Ortiz Sánchez
24. *La protección jurídica de los signos distintivos. Marcas, nombres y lemas comerciales*. María del Carmen Arana Courrejolles
25. *Sociedades reguladas por la Ley General de Sociedades*. Julio Salas Sánchez
26. *Las creaciones industriales y su protección jurídica. Patentes de invención, modelos de utilidad, diseños industriales y secretos empresariales*. Baldo Kresalja Rosselló
27. *Derecho penal. Parte especial: los delitos*. Víctor Prado Saldarriaga
28. *El derecho a la seguridad social*. César Gonzales Hunt y Javier Paitán Martínez
29. *Derecho de la niñez y adolescencia*. María Consuelo Barletta Villarán
30. *La interpretación de la ley. Teoría y métodos*. Shoschana Zusman T.
31. *Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú*. Christian Donayre Montesinos
32. *Derecho tributario. Impuesto a la renta: aspectos significativos*. Humberto Medrano
33. *Teoría del conflicto y mecanismos de solución*. Javier La Rosa y Gino Rivas
34. *Instituciones del derecho familiar no patrimonial peruano*. Róger Rodríguez Iturri

35. *Análisis económico del derecho*. Alfredo Bullard
36. *Derecho procesal constitucional*. César Landa
37. *La Sunat y los procedimientos administrativos tributarios*.
Carmen del Pilar Robles Moreno

Fondo Editorial PUCP

Se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156, Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Teléfono: 332-3229 Fax: 424-1582
Se utilizaron caracteres
Adobe Garamond Pro en 11 puntos
para el cuerpo del texto
diciembre 2018 Lima - Perú

Fondo Educativo PUCP

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP