

RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO EN EL ECUADOR

Juan Carlos BENALCÁZAR GUERRÓN

SUMARIO: I. *Marco legal*. II. *El espectro radioeléctrico en cuanto bien nacional de uso público*. III. *Administración del espectro radioeléctrico*. IV. *Régimen de uso del espectro radioeléctrico*. V. *Bibliografía*.

I. MARCO LEGAL

La Constitución Política de la República del Ecuador establece que dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá, entre otros cometidos, el de “Explotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado” (artículo 244, numeral 7). Esta disposición constitucional es la base de la normativa ecuatoriana que regula el espectro radioeléctrico, al cual, precisamente, se le caracteriza como un recurso natural escaso que debe ser explotado racionalmente y en función de los intereses nacionales, tal como dispone, por su parte, el artículo 247 de la norma fundamental.

En el Ecuador, el régimen jurídico-administrativo del espectro radioeléctrico, básicamente, está contenido en las siguientes normas jurídicas:

- Constitución Política de la República.
- Ley Especial de Telecomunicaciones.
- Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones.
- Convenio Internacional de Telecomunicaciones y sus protocolos adicionales, ratificado por el Ecuador mediante Acuerdo Ministerial

núm. 142, publicado en el *Registro Oficial* núm. 939 del 19 de mayo de 1988.

- Decisión del Acuerdo de Cartagena núm. 462 sobre Integración de los Servicios de Telecomunicaciones Andinas, publicado en el *Registro Oficial* núm. 268 del 2 de septiembre de 1999.

A este marco legal básico podemos agregar la Ley de Radiodifusión y Televisión, el Reglamento de Radiocomunicaciones y el Reglamento para otorgar concesiones de los servicios de telecomunicaciones.

El marco legal señalado establece los principios básicos de la administración del espectro radioeléctrico, determina las atribuciones y rango de actuación de las entidades públicas competentes, y, reglamenta el uso del espectro.

Antes de iniciar con el tema del presente trabajo es importante destacar que el Ecuador cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, que tiene por objetivo:

Fomentar la prestación de los servicios de telecomunicaciones para lograr el servicio y acceso universales en condiciones de precios justos y accesibles para el usuario; y que tanto para usuarios como inversionistas se satisfagan los principios de transparencia, trato equitativo y no discriminatorio dentro de un régimen de libre competencia.

Según el Plan, la visión del sector de las telecomunicaciones en el Ecuador es: “Lograr que a mediados de la primera década de este siglo en todo el territorio ecuatoriano se pueda acceder a cualquier servicio de telecomunicaciones y escoger libremente al prestador que le ofrezca las mejores condiciones de disponibilidad, calidad, precio y tecnología”. Se enfatiza que: “Los órganos de regulación y control mantendrán su condición de autonomía e incentivarán el profesionalismo con técnicos capacitados y libres de la injerencia política”. Por último, el Plan establece que la misión del sector de las telecomunicaciones es fomentar la prestación de los servicios de telecomunicaciones en condiciones que satisfagan los principios de transparencia y trato equitativo y no discriminatorio; facilitar el acceso universal a los servicios básicos, la satisfacción de la demanda, el desarrollo armónico y ordenado de los servicios y el aprovechamiento óptimo del espectro radioeléctrico y de los recursos tecnológicos;

regular y controlar la prestación y el uso de los servicios de telecomunicaciones dentro de un marco de libre competencia.¹

II. EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO EN CUANTO BIEN NACIONAL DE USO PÚBLICO

Como resalta Javier Marzo Cosculluela, dentro del dinamismo generalizado que está sufriendo el sector de las telecomunicaciones en los últimos años, como uno de los motores del desarrollo económico, las radiocomunicaciones son, quizá, el segmento que está experimentando en la actualidad una evolución más acentuada. Cada vez son más los operadores que pretenden introducirse en el mercado para prestar sus servicios utilizando tecnologías inalámbricas. Esto se debe a que las redes utilizadas en las radiocomunicaciones no precisan de elevados volúmenes de inversión en infraestructuras, si se comparan con las redes tradicionales por cable; al tiempo que permiten una implantación y despliegue de red más rápidos. De igual manera, los avances tecnológicos permiten a las radiocomunicaciones ofrecer un servicio universal eficaz a un coste asequible.²

La característica común a las redes y servicios de telecomunicaciones englobados en el concepto de radiocomunicaciones es la utilización del denominado espectro radioeléctrico, o espectro de frecuencias o de radiofrecuencias. Según el autor antes citado:

El espectro radioeléctrico es un recurso natural que constituye el medio o soporte por el cual se propagan las ondas radioeléctricas o electromagnéticas y por tanto las radiocomunicaciones o comunicaciones que utilizan tecnologías inalámbricas. Sin embargo, lo que define al espectro radioeléctrico es precisamente su carácter de recurso natural escaso, ya que del rango infinito de frecuencias existente ni mucho menos todas son utilizables para la comunicación. En efecto, las bandas de frecuencias por debajo de los 9 Kilohertzios (KHz) producen excesivas interferencias y por enci-

¹ Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, www.conatel.gov.ec.

² Marzo Cosculluela, Javier, “El dominio público radioeléctrico”, en Chinchilla Marín, Carmen (coord.), *Telecomunicaciones: estudios sobre dominio público y propiedad privada*, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 149 y 150.

ma de los 50 Gigahertzios (GHz) está todavía pendiente el desarrollo de la tecnología para permitir un uso comercial.³

Aquel carácter de recurso natural escaso, unido a una consideración de la fundamental importancia socio-económica que tienen las telecomunicaciones, ha determinado que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se configure al espectro radioeléctrico dentro del régimen jurídico de los bienes nacionales de uso público. Por disposición constitucional, aquel bien debe ser explotado en función de los intereses nacionales, habida cuenta que las telecomunicaciones constituyen un servicio de necesidad, utilidad y seguridad públicas, y que son de atribución privativa y de responsabilidad del Estado, como disponen los artículos 249 de la Constitución y 6o. de la Ley Especial de Telecomunicaciones.⁴

El artículo 247 de la Constitución, precisamente, dispone que:

Será facultad exclusiva del Estado la concesión del uso de frecuencias electromagnéticas para la difusión de señales de radio, televisión y otros medios. Se garantizará la igualdad de condiciones en la concesión de dichas frecuencias. Se prohíbe la transferencia de las concesiones y cualquier forma de acaparamiento directo o indirecto por el Estado o por particulares, de los medios de expresión y comunicación social.

En congruencia con esta norma constitucional, el artículo 2o. de la Ley Especial de Telecomunicaciones dispone que “El espectro radioeléctrico es un recurso natural de propiedad exclusiva del Estado y como tal constituye un bien de dominio público, inalienable e imprescriptible, cuya gestión, administración y control corresponde al Estado. En consecuencia, como lo establece el artículo 13 de la misma Ley:

³ *Ibidem*, pp. 150 y 151. Según el glosario de términos del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones, el espectro radioeléctrico es el “medio por el cual se propagan las ondas radioeléctricas”. A su vez, el mismo glosario de términos entiende por ondas radioeléctricas u ondas hertzianas a las “Ondas electromagnéticas cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de 3,000 Ghz. que se propagan por el espacio sin guía artificial”.

⁴ Como destaca Héctor Escola, “...la determinación de si un bien o una cosa debe quedar sometida al régimen del dominio público o al del dominio privado del Estado es una cuestión fundamentalmente de carácter teleológico, puesto que lo que se debe tener en cuenta es si esos bienes o cosas están o no afectados a un uso público y vinculados de esa manera, con la existencia de un interés público prevaleciente, que es atendido o satisfecho de esa manera”. Escola, Héctor, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989, p. 203.

Es facultad privativa del Estado el aprovechamiento pleno de los recursos naturales como el espectro de frecuencias radioeléctricas, y le corresponde administrar, regular y controlar la utilización del espectro radioeléctrico en sistemas de telecomunicaciones en todo el territorio ecuatoriano, de acuerdo con los intereses nacionales.

En palabras de Javier Pérez-Ardá Criado, “La idea de dominio público significa desde sus *primeras formulaciones* una categoría de bienes afectos a un fin peculiar y sujetos a un especial régimen jurídico”.⁵ Según el tratadista ecuatoriano Nicolás Granja Galindo, los bienes nacionales de uso público:

...forman parte del patrimonio del Estado porque constituyen precisamente un cuerpo de bienes que están afectado a una destinación común, empero que sobre ellos, aquel tiene un dominio de una naturaleza especial, distinta del dominio que un propietario tiene sobre su cosa. Este dominio del Estado es de carácter administrativo, afectado formalmente a la utilidad pública.

Por otra parte, conforme al mismo autor, “...el derecho que tienen los habitantes, en general, para usar los bienes públicos, es un derecho de uso de naturaleza administrativa, y su regulación corresponde al derecho administrativo”.⁶ Por último, y como es conocido en la doctrina, el régimen jurídico del dominio público determina que los bienes contemplados en dicho régimen tienen las características de no ser susceptibles de apropiación por persona alguna, de ser inalienables e imprescriptibles.

Al precisar el tema del espectro radioeléctrico, es importante destacar que el hecho de que las ondas radioeléctricas estén desprovistas de materialidad física, sin que puedan ser perceptibles directa e inmediatamente por los sentidos, ha planteado la cuestión de si constituyen o no “cosa” para el derecho. Al respecto, y conforme lo manifiesta Carmen Chinchilla Marín:

...las ondas hertzianas reúnen las cualidades de *utilidad, sustantividad o individualidad y apropiabilidad*, notas todas ellas que se consideran por la doctrina como característica de la cosa en sentido jurídico. Primero, son

⁵ Pérez-Ardá Criado, Javier, “Introducción al dominio público”, en Chinchilla Marín, Carmen (coord.), *op. cit.*, nota 2, p. 13.

⁶ Granja Galindo, Nicolás, *Fundamentos de derecho administrativo*, 2a. ed., Quito, Universitaria, 1992, pp. 262-264.

“útiles” por formar parte de la infraestructura de la actividad de radiodifusión, entre otras, siendo por tanto un medio para satisfacer necesidades humanas. Segundo, son individualizables por tener una existencia separada en la naturaleza; por sus características físicas, longitud y frecuencia, son mensurables e inscribibles, una vez que han sido asignadas, en el Registro Internacional de Frecuencia de la UIT. Finalmente, son susceptibles de apropiación, en el sentido de que pueden ser objeto de sumisión jurídica por el hombre, aunque no sean aprehensibles materialmente...⁷

Otra cuestión importante sobre el espectro radioeléctrico, en cuanto bien nacional de uso público, es que plantea cuál es el bien objeto de dominio público. Siguiendo a Carmen Chinchilla Marín, puede decirse que dicho objeto está constituido por las ondas radioeléctricas, como expresión gráfica del movimiento oscilatorio que tienen las emisiones radioeléctricas, de tal modo que lo que queda fuera de la libre disposición de los ciudadanos son la frecuencia y la longitud de las emisiones (es decir, las cualidades físicas que definen al bien en cuestión) y que son, por tanto, objeto de dominio público.⁸

III. ADMINISTRACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

1. Principios

De conformidad con el artículo 48 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones, el uso del espectro radioeléctrico deberá observar los siguientes principios:

- a) El Estado debe fomentar el uso y explotación del espectro radioeléctrico y de los servicios de radiocomunicación de una manera racional y eficiente, a fin de obtener el máximo provecho.
- b) El uso del espectro radioeléctrico es necesario para la provisión de los servicios de telecomunicaciones y deberá, en todos los casos, ajustarse al Plan Nacional de Frecuencias.⁹

⁷ Chinchilla Marín, Carmen, *La radio-televisión como servicio público esencial*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 121 y 122.

⁸ *Ibidem*, pp. 117 y 140.

⁹ El Plan Nacional de Frecuencias fue expedido mediante Resolución núm. 393-18-CONATEL-2000 del 28 de febrero de 2000, publicada en el *Registro Oficial*, núm. 192 del 26 de octubre de 2000. Puede consultarse en www.conatel.gov.ec.

- c) Las decisiones sobre las concesiones de uso del espectro deben hacerse en función del interés público, con total transparencia y buscando la mayor eficiencia en su asignación, evitando la especulación y garantizando que no existan interferencias perjudiciales en las asignaciones que corresponda.
- d) El título habilitante para la prestación y explotación de los servicios de telecomunicaciones que requieran de espectro deberá obtenerse obligatoriamente, en forma simultánea, con la concesión del uso del espectro.
- e) Las frecuencias asignadas no podrán ser utilizadas para fines distintos a los expresamente contemplados en los correspondientes títulos habilitantes. El uso indebido será causa suficiente para que las frecuencias reviertan al Estado, sin que por ello se deba indemnización de ninguna especie.
- f) El plazo máximo para que se instalen y entren en operación continua y regular los sistemas de transmisión y recepción radioeléctricos será de un año, contado a partir de la fecha de la aprobación del título habilitante. El título habilitante incluirá una disposición en virtud de la cual la violación de las condiciones establecidas, originará su cancelación; y,
- g) En caso necesario, la autoridad competente podrá reasignar o reducir una asignación de espectro hecha a favor de un concesionario, lo que le dará derecho a una asignación alternativa de espectro y a una justa indemnización.

2. *Objetivos*

De conformidad con el artículo 49 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones, la administración del espectro radioeléctrico persigue los siguientes objetivos:

- a) Optimizar el uso del espectro radioeléctrico.
- b) Permitir el desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones del Ecuador.
- c) Garantizar el uso de las frecuencias sin interferencias perjudiciales.
- d) Evitar la especulación con la asignación de frecuencias.
- e) Asegurar el acceso igualitario y transparente al recurso; y,

- f) Reservar los recursos del espectro necesarios para los fines de seguridad nacional y seguridad pública.

3. *Autoridades administrativas competentes*

La administración del espectro radioeléctrico la realizan las siguientes entidades públicas, de conformidad con la Ley Especial de Telecomunicaciones:

- a) El Consejo Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), que es un organismo que ejerce, a nombre del Estado ecuatoriano, las funciones de administración y regulación de los servicios de telecomunicaciones y la administración de telecomunicaciones del Ecuador ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones. En lo que se refiere al espectro radioeléctrico, al Conatel le compete aprobar el plan de frecuencias y de uso del espectro radioeléctrico; establecer términos, condiciones y plazos para otorgar las concesiones y autorizaciones del uso de frecuencias así como la autorización de la explotación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones; y, autorizar a la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones la suscripción de contratos de concesión para el uso del espectro radioeléctrico.
- b) La Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (Senatel), organismo encargado de ejecutar las políticas establecidas por el Conatel, y que a la vez es responsable de la administración del espectro radioeléctrico. A la Senatel le compete ejercer la gestión y administración del espectro radioeléctrico; elaborar el Plan de Frecuencias y de uso del espectro radioeléctrico para ponerlo a consideración y aprobación del Conatel; y, suscribir los contratos de autorización y/o concesión para el uso del espectro radioeléctrico autorizados por el Conatel.
- c) La Superintendencia de Telecomunicaciones constituye un órgano de control de las telecomunicaciones, que tiene por competencias: cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Conatel; control y monitoreo del espectro radioeléctrico; control de los operadores que exploten servicios de telecomunicaciones; supervisión del cumplimiento de los contratos de concesión para la explotación de

los servicios de telecomunicaciones; supervisión del cumplimiento de las normas de homologación y regulación que apruebe el Conatel; y, juzgamiento y sanción de las personas naturales y jurídicas que incurran en las infracciones señaladas en la Ley Especial de Telecomunicaciones.

IV. RÉGIMEN DE USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

De conformidad con el artículo 51 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones, el uso del espectro radioeléctrico para telecomunicaciones podrá consistir en uso privativo, uso compartido, uso experimental, o uso reservado. Su asignación siempre requerirá de una concesión, que configura el título habilitante para el uso del espectro radioeléctrico.

Uso privativo es la utilización de una frecuencia o bandas de frecuencias del espectro, para un servicio de telecomunicaciones específico que, por razones técnicas, no puede ser utilizada sino por un solo concesionario. El Estado ecuatoriano garantiza que su uso esté libre de interferencias perjudiciales.

Uso compartido es la utilización de una frecuencia o bandas de frecuencias del espectro para un servicio de telecomunicaciones simultáneo por varios concesionarios.

Uso experimental es la utilización de una frecuencia o bandas de frecuencias del espectro con propósitos académicos o de investigación y desarrollo.

Uso reservado consiste en la utilización, por parte del Estado, de unas frecuencias o bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para fines de utilidad pública o por motivos de seguridad interna y externa.

En el procedimiento para la asignación de frecuencias de uso privativo se distinguen dos casos:

- a) Las frecuencias esenciales al servicio, es decir, aquéllas íntimamente vinculadas a los sistemas involucrados en la prestación final del servicio; y,
- b) Las frecuencias no esenciales usadas como soporte de transmisión entre estaciones.

En el primer caso, la obtención del título habilitante de las frecuencias esenciales deberá estar integrada al proceso de obtención del título habilitante del servicio correspondiente.

En el segundo caso, la obtención del título habilitante de las frecuencias no esenciales, es un proceso independiente que puede realizarse o no simultáneamente con el proceso de obtención del título habilitante principal.

El título habilitante para frecuencias esenciales tiene la misma duración que el título habilitante del servicio. El plazo de duración y la forma de renovación de la concesión constarán en su texto. El título habilitante de frecuencias no esenciales tiene una duración de cinco años renovables de acuerdo a los procedimientos establecidos por el Conatel.

En cuanto a las frecuencias compartidas y a las frecuencias experimentales y reservadas, el título habilitante para las primeras tiene una duración de cinco años renovables; mientras que en el segundo caso, el título habilitante tiene una duración máxima de dos años renovables.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CHINCHILLA MARÍN, Carmen, *La radio-televisión como servicio público esencial*, Madrid, Tecnos, 1988.
- CONDE DÍAZ, Alipio, “El dominio público radioeléctrico”, en MERINO MERCHANTÁN, José Fernando *et al.* (coords.), *Curso de derecho de las telecomunicaciones*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos-Dykinson, 2000.
- ESCOLA, Héctor, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989.
- GRANJA GALINDO, Nicolás, *Fundamentos de derecho administrativo*, 2a. ed., Quito, Universitaria, 1992.
- MARZO COSCULLUELA, Javier, “El dominio público radioeléctrico”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (coord.), *Telecomunicaciones: estudios sobre dominio público y propiedad privada*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- PÉREZ-ARDÁ CRIADO, Javier, “Introducción al dominio público”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (coord.), *Telecomunicaciones: estudios sobre dominio público y propiedad privada*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- SECRETARÍA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, *Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones*, www.conatel.gov.ec.