

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“Análisis del régimen de autorizaciones aplicado por los gobiernos locales para la instalación de antenas de telecomunicaciones y su concordancia con las normas de fomento para su expansión a nivel nacional. Límites de su autonomía”

Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho de la Empresa

Carla Paola Cueva Geldres

Asesor

Alejandro Martin Moscol Salinas

Jurado

Alejandro Martin Moscol Salinas

Vicente Alberto Cairampoma Arroyo

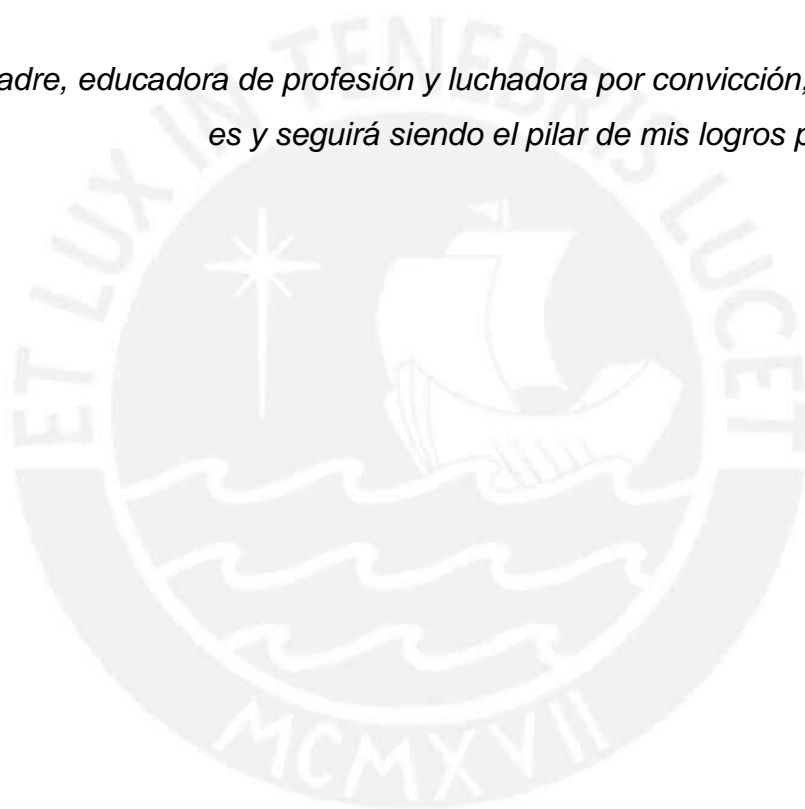
Andrés Francisco Calderón López

LIMA – PERÚ

2017



*A mi madre, educadora de profesión y luchadora por convicción, que ha sido,
es y seguirá siendo el pilar de mis logros profesionales.*



RESUMEN

La masificación de los servicios móviles en nuestro país, ha conllevado a la imperiosa necesidad de expandir la infraestructura en telecomunicaciones (antenas), con la finalidad que los operadores de telefonía, puedan atender la demanda de estos servicios. Para ello, desde el año 2007, el gobierno nacional ha dictado una serie de normas para lograr dicho propósito, bajo la administración de los gobiernos locales (municipalidades).

No obstante, pese a los esfuerzos desplegados por el gobierno nacional, aún a la fecha, existe una enorme brecha entre la cantidad de antenas instaladas, necesarias para brindar los servicios móviles, y la demanda existente que crece a pasos acelerados; debido en gran parte, al abuso en el ejercicio de la autonomía conferida a los gobiernos locales, reflejado a diario en sus funciones normativa, fiscalizadora y sancionadora.

Por ello, la presente tesis tiene como objetivo, comprobar que la autonomía otorgada a los gobiernos locales no está siendo ejercida dentro de los límites correspondientes, esto es, acorde al ordenamiento general; siendo imprescindible que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC, como órgano competente de regular y fiscalizar el servicio público de telecomunicaciones, ejerza un papel principal en este tema y no secundario, como lo viene haciendo hasta ahora.

ÍNDICE

	Pág.
- Hoja de respeto	
- Carátula	i
- Dedicatoria	ii
- Resumen	iii
- Índice	1
- Introducción	4
- Capítulo I – Marco General del Estado peruano desde una visión para el desarrollo de las inversiones en el sector de telecomunicaciones y el despliegue de la infraestructura necesaria para ello.	6
1. Noción de Estado peruano: unitario y descentralizado.	6
2. Principio de taxatividad y cláusula de residualidad.	9
3. La subsidiariedad vertical del Estado.	10
4. Principio de cooperación y lealtad nacional y regional	14
5. La función de fomento del Estado.	14
6. Marco normativo sobre telecomunicaciones y el despliegue de su infraestructura.	17
a. Servicio público de telecomunicaciones.	17
b. Necesidad de fomentar la infraestructura en el sector de telecomunicaciones.	19
c. Normativa sobre despliegue de infraestructura en telecomunicaciones.	20
c.1 Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura de telecomunicaciones.	22
c.2 Reglamento de la Ley N° 29022 - Ley para la expansión de infraestructura de telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2007-MTC.	24
c.3 Ampliación del plazo de vigencia de la Ley N° 29022 - Ley para la expansión de infraestructura de telecomunicaciones.	26
c.4 Ley N° 30228 – Ley que modifica la Ley N° 29022 - Ley para la expansión de infraestructura de telecomunicaciones.	27

-	Capítulo II – Títulos habilitantes para la instalación de infraestructura en el sector de telecomunicaciones por parte del gobierno nacional y local.	30
1.	Competencia y régimen de concesiones aplicado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, respecto al servicio público de telecomunicaciones.	30
1.1	Régimen de concesiones en el sector telecomunicaciones en el Perú.	30
a.	Marco general de las concesiones en telecomunicaciones en el Perú.	30
b.	El Ministerio de Transportes y Comunicaciones como entidad encargada de otorgar concesiones y autorizaciones en el sector de telecomunicaciones en el Perú.	32
2.	Competencia y régimen de autorizaciones emitidas por los gobiernos locales, en cuanto al despliegue de infraestructura en telecomunicaciones.	34
2.1	Autonomía de los gobiernos locales.	34
a.	Función normativa	37
b.	Función fiscalizadora	38
c.	Función sancionadora	39
2.2	Autorizaciones emitidas por los gobiernos locales en cuanto al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.	40
3.	Límites de la autonomía de los gobiernos locales, en cuanto al despliegue de infraestructura en telecomunicaciones.	42
-	Capítulo III – Problemática en torno al ejercicio de la autonomía de los gobiernos locales para el otorgamiento de autorizaciones que permita el despliegue de infraestructura en el sector de telecomunicaciones.	44

1.	Vulneración al principio de legalidad. Excesos en la función sancionadora de los gobiernos locales.	44
2.	Barreras burocráticas ilegales establecidas por los órganos locales, en su función normativa.	48
3.	El derecho a la salud y al medio ambiente. El tan sonado “daño” producido por las antenas de telecomunicaciones.	54
4.	Relación entre servicio de telecomunicaciones necesaria e infraestructura instalada.	58
5.	Conclusiones.	59
6.	Bibliografía.	61



INTRODUCCIÓN

A partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones, publicada el 20 de mayo de 2007, se estableció un régimen a nivel nacional para la autorización de instalación de antenas de telecomunicaciones, a cargo de los gobiernos locales, conocidos también como Municipalidades. Así mismo se estableció un procedimiento para la regularización de las que fueron instaladas antes de la entrada de vigencia de dicha norma.

Ello obedeció a una necesidad nacional de brindar un mayor y mejor servicio de telecomunicaciones, con una cobertura más extensa que la existente, para entre otras cosas, afrontar casos de emergencia, como el terremoto ocurrido en el año 2007 y que fue el motivo para la emisión de la Ley en mención, tal como se señala en su exposición de motivos.

Por ello, y siendo que las Municipalidades en su calidad de órganos locales, son las entidades encargadas de emitir las autorizaciones para la instalación de antenas de telecomunicaciones dentro de su jurisdicción, sin perjuicio que de acuerdo a las recientes modificatorias, esto queda sujeto a una aprobación automática con posterior fiscalización; resulta imprescindible que su función normativa, fiscalizadora y sancionadora, vaya acorde a las normas de alcance nacional dictadas en la materia, para coadyuvar con la función de fomento en la expansión de infraestructura en telecomunicaciones, impartida por el Estado, entendido éste como el gobierno nacional.

En ese sentido, si bien es cierto dichos órganos de gobierno, cuentan con autonomía en el ejercicio de sus funciones, (para como es del caso, regular las autorizaciones para instalación de antenas), tal como lo reconoce nuestra vigente Constitución Política del Perú de 1993 y la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades; ésta no puede ser utilizada de manera irrestricta, por cuanto debe ir acorde con el ordenamiento en general, en beneficio de toda la población.

Siguiendo en la misma línea de lo antes mencionado, resulta imprescindible establecer la relevancia y alcance que tienen las autorizaciones para la instalación de

las antenas, emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC, que como órgano competente de regular y fiscalizar el servicio público de telecomunicaciones, otorga; así como su concordancia con las emitidas por los órganos locales.

Del análisis que haremos a lo largo del presente trabajo de investigación, veremos si las funciones normativa, fiscalizadora y sancionadora de los gobiernos locales, aplicadas en el régimen de autorizaciones para la instalación de infraestructura necesaria para brindar el servicio público de telecomunicaciones (antenas), son ejercidas dentro de los límites que su autonomía le permite, esto es, sin vulnerar los principios del derecho que rigen su actuación y en concordancia con las normas del ordenamiento nacional; a efectos de comprobar que de exceder estos límites, esto no se debe a la falta o deficiencia en la determinación de los mismos, si no por desconocimiento e intereses particulares, de estos órganos de gobierno.



I. MARCO GENERAL DEL ESTADO PERUANO DESDE UNA VISIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS INVERSIONES EN CUANTO AL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES Y EL DESPLIEGUE DE LA INFRAESTRUCTURA NECESARIA PARA ELLO

En este capítulo abordaremos de manera general, la definición de Estado peruano, desde una visión unitaria y descentralizada del mismo, para luego pasar a desarrollar los principios de taxatividad y cláusula de residualidad, así como el de subsidiariedad entendido desde sus dos dimensiones, vertical y horizontal; finalizando con el de cooperación y lealtad nacional y regional; a efectos de determinar los tres niveles de gobierno existentes en el Perú y su relación entre sí.

Asimismo, trataremos sobre la función de fomento del Estado nacional para promover el despliegue de infraestructura en las telecomunicaciones, debido a la necesidad de contar con una mayor y mejor cobertura de este servicio; para lo cual se ha emitido una serie de normas en la materia, siendo que en este capítulo trataremos sobre las más importantes, empezando por las que regulan la apertura del mercado hacia otros operadores, hasta la más reciente normatividad referida al tema de las autorizaciones para la instalación de la dicha infraestructura.

Todo lo antes expuesto resulta imprescindible para posteriormente analizar si los gobiernos locales coadyuvan a la función de fomento del gobierno central, en cuanto al despliegue de infraestructura en las telecomunicaciones, a través del régimen de autorizaciones para la instalación de antenas en su jurisdicción, siempre dentro de los límites de su autonomía.

1. Noción de Estado peruano: unitario y descentralizado

En el tercer párrafo del artículo 43° de la Constitución Política del Perú de 1993, se señala que el Estado peruano es un gobierno unitario, representativo y descentralizado, organizándose según el principio de separación de poderes.

De dicha definición partimos que el Estado peruano es uno unitario y descentralizado, entendiéndose por el primero, que se cuenta con un centro único,

una sola estructura institucional de poder, una sola Constitución y un ordenamiento jurídico simple y uniforme. En esa misma línea, el jurista Adolfo Céspedes Zavaleta, en su obra Derecho Regional: Normatividad esencial del proceso de descentralización peruano, señaló que el estado unitario es uno en el cual el poder está centralizado, y concentra para el gobierno central, las facultades constituyentes, político – legislativas y administrativas, a través de órganos encargados de distintas funciones.

Por su parte, la descentralización implica lo contrario a una centralización, para lo cual resulta imprescindible entender qué significa esto último.

La centralización como modelo de administración, surge tras la Revolución Francesa, como la obra fundamental de Napoleón, siendo ésta aquella forma de organización pública en la que una sola Administración, la del Estado, obviamente, asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general y, consecuentemente, se atribuye todas las potestades y funciones necesarias para ello.¹

Así, siendo que la descentralización implica lo contrario a ello, ésta se puede entender, como una forma de organización democrática, constituyendo una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país, tal como lo señala el artículo 188° de la Constitución Política del Perú.

Esto concordado con los artículos 189°², 191°³ y 194°⁴ de la Carta magna, nos da una noción más acertada de lo que implica una descentralización, aplicado al

¹**PARADA, Ramón.** Derecho Administrativo II - Organización y empleo público. Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 46.

² **Artículo 189.-** El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

³ **"Artículo 191.-** Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.(...)"

Estado peruano, en donde existen niveles de gobierno, nacional, regional y local, siendo estos últimos, gobiernos descentralizados, que gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Así, a través del proceso de descentralización se busca alcanzar el “...desarrollo integral, armónico y sostenible de un vasto, complejo y rico territorio, mediante la separación de competencias y funciones y el equilibrado ejercicio del poder en beneficio de la población por parte de los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local o Municipal”.⁵

Ahora entonces, “si bien el gobierno del Perú es descentralizado, su Estado es uno e indivisible (artículo 43° de la Constitución), motivo por el cual ninguna política descentralizadora puede soportar decisiones gubernativas incompatibles o asistemáticas. Por el contrario, el proceso de descentralización debe ser concebido como el sistema más eficiente para asegurar el desarrollo integral del país”.⁶

Así también, de acuerdo al artículo 3° de la Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización, ésta tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. Asimismo, de acuerdo al artículo 14° de la ley bajo comentario, la asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno, debe ser realizada tomando en cuenta varios principios entre los cuales está el de subsidiariedad, proporcionalidad y provisión.

Por lo antes expuesto, podemos apreciar que el Estado peruano es uno unitario y descentralizado, en el cual los distintos niveles de gobierno, se deben encontrar en una relación de coordinación y cooperación, tal como lo dispone el numeral 49.1 del

⁴ **"Artículo 194.-** Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. (...)"

⁵ **CÉSPEDES ZAVALETA,** Adolfo. Derecho Regional: Normatividad esencial del proceso de descentralización peruano. Vol. I, Lima, pag. 48.

⁶ Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, recaída en los expedientes acumulados N° 020-2005-PI/TC y 021-2005-PI/TC, de fecha 27 de setiembre de 2007, emitida en el proceso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente de la República contra los gobiernos regionales de Cusco y Huánuco, por la Ordenanzas que regularon sobre las zonas de producción tradicional de carácter legal de la planta de la hoja de coca.

artículo 49° de la Ley antes acotada, en cuanto señala que el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades.

De la misma manera, en el segundo párrafo del artículo VII de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, se establece que las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad, el cual desarrollaremos más adelante.

2. Principio de taxatividad y cláusula de residualidad

La descentralización antes mencionada, debe ser entendida en concordancia con el principio de taxatividad, recogido implícitamente en el artículo 189° de la Constitución, antes acotado, en el cual se advierte que la organización de los gobiernos nacional, regional y local, dentro de sus determinadas circunscripciones, deba realizarse conforme a la Constitución y a la ley.

Al respecto, el Tribunal Constitucional señaló en el Pleno Jurisdiccional, recaído en la sentencia N° 00004-2012-PI/TC, que *en el marco de un Estado unitario y descentralizado mediante la regionalización, la identificación de si una competencia determinada corresponde al Gobierno Nacional o al Gobierno Regional o al Gobierno Local, no se determina necesariamente a partir de lo que la Constitución y el bloque de constitucionalidad hayan establecido a favor del primero de ellos [Gobierno Nacional], sino a la inversa, es decir, a partir de lo que la Ley Fundamental y, en su caso, el bloque de constitucionalidad hayan conferido a los Gobiernos Regionales o Locales.*

Así tenemos que la competencia de los gobiernos regionales y locales, se limita a lo que la Constitución y las leyes orgánicas le hayan conferido, entendiéndose esto, como la cláusula de *residualidad*, por la cual estos niveles de gobierno no cuentan con más competencia que la conferida taxativamente por estas normas.

El exceso de estas competencias, conlleva a los conflictos entre los distintos niveles de gobierno, yendo ello, en contra de la finalidad de cooperación y coordinación que debe existir entre estos, para con los intereses de la sociedad en su conjunto.

3. La subsidiariedad vertical del Estado

El principio de subsidiariedad del Estado, ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, según dos dimensiones, i) horizontal y ii) vertical.

La subsidiariedad horizontal es entendida como la relación existente entre el Estado y la ciudadanía como intervención en el ámbito privado, siendo que la vertical implica la relación existente entre un ordenamiento mayor – que puede ser una organización nacional o central- y un ordenamiento menor – que pueden ser las organizaciones locales o regionales-, según la cual el primero de ellos sólo puede intervenir en aquellos ámbitos que no son de competencia del ordenamiento menor. Dicha orientación guarda estrecha relación con los servicios públicos y el de desarrollo económico social.⁷

Visto desde ambas dimensiones, el principio de subsidiariedad se constituye en un elemento de vital importancia para el Estado democrático de derecho, ubicándose entre la esfera de la descentralización institucional y la autonomía de lo social, en cuanto principio que inspira un proceso de socialización de los poderes públicos. Consecuentemente, el principio de subsidiariedad surge en el constitucionalismo moderno como una técnica decididamente útil para lograr la pacificación social o la resolución de los conflictos mediante el respeto absoluto de los derechos y libertades individuales, y tiene como fin la reestructuración del equilibrio entre lo público y lo privado según una adecuada flexibilización que acentúa la concepción democrática del ordenamiento estatal.⁸

El principio de subsidiariedad resulta trascendente en un Estado democrático de derecho, como el nuestro, entendido desde sus dos dimensiones, resultando

⁷Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 11 de noviembre de 2003, en el expediente N° 0008-2003-AI-TC, sobre acción de inconstitucionalidad interpuesta por Roberto Nesta Brero en representación de 5,728 ciudadanos, contra el artículo 4 del Decreto de Urgencia 140-2001.

⁸Op. Cit. Fundamento N° 19, expediente N° 0008-2003-AI-TC.

relevante para el presente trabajo, el análisis de la dimensión vertical del principio de subsidiariedad, a efectos de comprender la relación del gobierno central o nacional, con los gobiernos regionales y locales, siendo que el primero debe respetar las competencias otorgadas por ley o la Constitución a los otros dos niveles de gobierno, y no interferir en ellas.

Antes de entrar a analizar la subsidiariedad vertical, resulta importante determinar qué implica la competencia de los niveles de gobierno, entendida ésta como la medida de la capacidad jurídica de cada órgano o el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye y que por ello está autorizado y obligado a ejercitar.⁹ Los criterios fundamentales para la distribución de la competencia, son el i) jerárquico, entendido como el reparto de funciones de manera vertical desde los órganos superiores a los inferiores, ii) el territorial, es horizontal y se trata de competencias atribuidas a otros órganos de igual jerarquía, establecidas en distintas partes del territorio; y iii) el material, entendido como la competencia por fines, objetivos o funciones.

Así en cuanto a la competencia de los niveles de gobierno, el artículo 14° de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, recogiendo el criterio de subsidiariedad vertical, establece:

“ Artículo 14.- Criterios para la asignación y transferencia de competencias

14.1. Las competencias de cada nivel de gobierno, nacional, regional y local, se rigen por la Constitución y la presente Ley Orgánica.

14.2. La asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se efectúa gradualmente bajo los siguientes criterios:

*a) **Criterio de subsidiariedad.** El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los*

⁹ PARADA, Ramón. Op. cit. Pág. 41.

gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.

(...)”

Esto en cuanto a competencias exclusivas de los distintos niveles de gobierno, y en cuanto a las competencias compartidas, entendida como criterio de concurrencia, en el literal d) del artículo antes acotado, se señala:

“d) Criterio de concurrencia. *En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. También aplicarán como criterios las externalidades, nacional, regional y local, que trasciende el ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función; y la necesidad de propiciar y aprovechar economía de escala.”*

De lo antes expuesto, podemos concluir que las competencias de los niveles de gobierno, pueden ser exclusivas, dependiendo de la cercanía que cada nivel tenga con la población, o compartidas entre ellas, cuando las competencias o funciones deben ejercerse en coordinación con los distintos niveles de gobierno; sin embargo, en caso exista duda respecto a qué nivel de gobierno deberá ejercerlo, de acuerdo a lo señalado por nuestro Tribunal Constitucional, y atendiendo a la característica que nuestro Estado es unitario, éste deberá ser de competencia del gobierno nacional, conforme se señala:

“56. La finalidad de mantener la substancia del Estado

Pese a existir la subsidiariedad, se puede asumir que en un gobierno unitario existe una presunción de competencia a favor del Gobierno Nacional, a diferencia de lo que sucede en el Gobierno Federal, donde la presunción de la titularidad de las competencias reside en los gobiernos de cada Estado federado”¹⁰

¹⁰Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 18 de febrero del 2005 en el expediente N° 0002-2005-PI-TC sobre proceso de inconstitucionalidad interpuesto por Miguel Angel Mufarech en representación de 5,716 ciudadanos, contra el Congreso de la República.

Esto obedece a que el Estado peruano es descentralizado, pero también unitario, representado por el gobierno nacional quien ejerce las funciones y competencias a nivel general, aplicable a todos los ciudadanos.

Ahora bien, es cierto que las competencias establecidas para los gobiernos regionales y locales, son ejecutadas de forma autónoma sin intervención por parte del gobierno nacional, sin embargo estas no pueden ser ejercidas de manera irrestricta, toda vez que éste último se encuentra en facultad de fiscalizar el accionar de las dos primeras, tal como lo señala el artículo 199° de la Constitución Política del Perú, el cual señala:

“Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente”.

Entonces, de todo lo antes expuesto, podemos concluir que el principio de subsidiariedad vertical implica la relación existente entre los niveles de gobierno, nacional, regional y local, respetando el primero de ellos, las competencias otorgadas por la Constitución o por ley, a los otros dos niveles de gobierno, sin interferir en ello; pero sin dejar de ser fiscalizados por sus propios órganos de control y supervisión, así como por los del propio gobierno nacional.

Así, dentro del marco establecido por el principio de subsidiariedad, en el ejercicio de su actividad económica, el Estado, orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura, tal como lo dispone el artículo 58° de la Carta Magna.

En el presente trabajo, analizaremos la aplicación de la subsidiariedad vertical en el despliegue de infraestructura en telecomunicaciones, y cómo los niveles de gobierno vienen actuando respecto a ello, teniendo en cuenta que son los gobiernos locales, los llamados para otorgar las autorizaciones a nivel local, a favor de las empresas concesionarias con la finalidad que instalen las antenas necesarias para brindar el servicio de telecomunicaciones.

4. Principio de cooperación y lealtad nacional y regional

Partiendo de la premisa que el Estado peruano es uno descentralizado pero también unitario, podemos señalar que esto implica que ambas características no son incompatibles entre sí, sino que debe existir una política de cooperación entre los órganos de poder territorialmente delimitados, entendidos como el gobierno nacional, regional y local.

Así, conforme lo dispone el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 00014-2009-PI/TC,¹¹ si bien es cierto estos órganos de gobierno, cuentan con autonomía política, económica y administrativa, *“su ejercicio debe realizarse dentro del marco constitucional y legal que regula el reparto competencial de los Gobiernos Regionales y Municipales, por lo que de este principio se derivan, a su vez, deberes concretos para ambos”*, y continúa, *“Así mientras el Gobierno Nacional debe cumplir el principio de lealtad regional (y local) y, por consiguiente, cooperar y colaborar con los Gobiernos Regionales (y Gobiernos locales), estos deben observar el principio de lealtad nacional, en la medida en que no pueden afectar a través de su actos normativos fin estatal alguno, por lo que no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales que se derivan de la Constitución”*

En ese sentido, el principio de cooperación y lealtad nacional y regional (o local), conlleva a que los distintos niveles de gobierno no asuman la autonomía que se le da como un individualismo, sino que debe existir una cooperación entre estos, en respeto del marco constitucional y legal.

5. La función de fomento del Estado

Continuando con nuestro análisis, dentro de las funciones inherentes al Estado, encontramos la de fomento, la cual consiste en la realización de determinadas

¹¹ Sentencia del 25 de agosto de 2010, emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 00014-2009-PI/TC, referente a la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima contra el artículo 3° de la Ley N° 28996, modificatoria de artículo 48° de la Ley N° 27444.

acciones por parte de la administración pública para promover o estimular la realización de actividades de los particulares, consideradas de interés público.

Así, como señala Roberto Dromi, en su libro Derecho Administrativo, el fin del fomento es la satisfacción indirecta de necesidades públicas.

Los medios de fomento pueden clasificarse en positivos, por el cual el Estado otorga prestaciones, bienes o ventajas; y negativos, que constituyen obstáculos o cargas impuestas para dificultar las actividades contrarias a las que se quiere fomentar.

La doctrina clasifica a los medios de fomento en honoríficos, entendido como títulos, condecoraciones, entre otros, otorgados a los particulares por el ejercicio de su actividad, en económicos, entendido como las ventajas económicas otorgadas a los particulares, para la realización de sus actividades, en beneficio de la población y jurídicos, con los cuales se generan condiciones privilegiadas, mediante ventajas económicas o de seguridad. Para la presente investigación, nos interesa la aplicación del medio económico y el jurídico, en cuanto fomento del despliegue de la infraestructura en telecomunicaciones, a efectos de brindar un mayor y mejor servicio público.

Como manifestaciones de la función de fomento, el Estado peruano ha dictado normas tales como el Decreto Legislativo N° 757 – Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada, o como el Decreto Legislativo N° 662, con el cual trata de eliminar los obstáculos y restricciones a la inversión extranjera a fin de garantizar la igualdad de derechos y obligaciones entre los inversionistas extranjeros y nacionales.

Así, en el artículo 1° del Título I – Del fomento y garantías a la inversión extranjera, de la última norma en mención, se señala:

“Artículo 1.- El Estado promueve y garantiza las inversiones extranjeras efectuadas y por efectuarse en el país, en todos los sectores de la actividad económica y en cualesquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la legislación nacional.

Para estos efectos, serán consideradas como inversiones extranjeras las inversiones provenientes del exterior que se realicen en actividades

económicas generadoras de renta, bajo cualquiera de las siguientes modalidades;

(...)”

En la misma línea, mediante Ley N° 28059 – Ley Marco de promoción de la inversión descentralizada, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2004-PCM, el Congreso de la República, estableció el marco normativo para que el Estado en sus tres niveles de gobierno, promueva la inversión de manera descentralizada, estableciendo competencias para cada nivel. Así:

“Artículo 1.- Objeto

La presente Ley establece el marco normativo para que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, promueva la inversión de manera descentralizada como herramienta para lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible de cada región, en alianza estratégica entre los gobiernos regionales, locales, la inversión privada y la sociedad civil.”

De igual forma, mediante el Decreto Supremo N° 059-96-PCM, se aprobó el Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, en el cual se declaró de interés nacional la promoción de la inversión privada en el ámbito de estas últimas, siendo que a través de la concesión, se promueve la inversión privada en dichos ámbitos, aunado a las licencias, autorizaciones, permisos, servidumbres, entre otros, tal como lo dispone el artículo 2 de dicha norma, que señala:

“Artículo 2.- *La modalidad bajo la cual se promueve la inversión privada en el ámbito de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos es la concesión.*

Las concesiones, licencias, autorizaciones, permisos, servidumbres y otros que se requieran para la utilización de recursos naturales, la ejecución de obras de infraestructura y la prestación de servicios públicos se rigen por lo establecido en las leyes sectoriales correspondientes.”

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, parte de las inversiones extranjeras realizadas en el país, son en el área de las telecomunicaciones, siendo que uno de los objetivos específicos de la función de fomento del Estado, ejecutado por el gobierno central, se viene dando en dicha área, por cuanto conforme al desarrollo actual urbano, se requiere de la infraestructura necesaria para que más ciudadanos se encuentren comunicados e intercambien información con una mejor y mayor calidad del servicio brindado.

Estos objetivos sólo serán posibles de lograr, si es que la actuación de los distintos niveles de gobierno, se realiza en coordinación entre sí, a efectos que los operadores de telecomunicaciones, a los cuales el gobierno central les ha otorgado una concesión para brindar este servicio, puedan desplegar la infraestructura necesaria para ello.

6. Marco normativo sobre telecomunicaciones y el despliegue de su infraestructura

Una manifestación de la función de fomento del Estado, de acuerdo a un enfoque positivo, es la emisión de normas para brindar ventajas, en este caso, a los inversionistas en el sector de telecomunicaciones, para el despliegue de la infraestructura necesaria a efectos de brindar este servicio público.

Por ello, y antes de entrar a analizar el marco normativo de este sector, resulta importante hacer una breve explicación sobre qué implica éste servicio público, y las normas que se han dado a nivel nacional, para su prestación y despliegue de la infraestructura necesaria para ello.

a. Servicio público de telecomunicaciones

Servicio público, es aquella institución que opera en tres sentidos, al circunscribirse, en primer lugar, a las actividades que resultan primordiales o esenciales o indispensables para la satisfacción de las necesidades sociales o de la comunidad

que no resulta posible llevar a cabo mediante un régimen de libre competencia, esto es, bajo las leyes del mercado.¹²

En el Perú, con la dación del Decreto Supremo N° 013-93-TCC, del 28 de abril de 1993 – Ley de Telecomunicaciones, se estructuró el sector considerando la actividad como servicio público, en ese entonces, con intervención estatal, y bajo un marco de libre competencia. Hoy en día, el Estado cumple un papel de ser garante de la competencia, así como facilitador y promotor del desarrollo tecnológico.

De acuerdo a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 020-2007-MTC, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, las telecomunicaciones, son entendidas como toda transmisión y/o emisión y recepción de señales que representan signos, escrituras, imágenes, sonidos o información de cualquier naturaleza por medios físicos, electromagnéticos, medios ópticos u otros.

Asimismo, según la misma norma, se define a los servicios de telecomunicaciones, como la actividad desarrollada bajo la responsabilidad de una persona natural o jurídica para posibilitar y ofrecer una modalidad específica de esto.

Así, el legislador peruano concibe la noción de servicio público desde la perspectiva de la titularidad estatal, 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 en este caso las telecomunicaciones, constituyen un medio para que el Estado pueda desarrollar sus funciones y alcance sus cometidos de bienestar y progreso social.¹³

Sin perjuicio de ello, y de la titularidad estatal del servicio público de telecomunicaciones, ésta puede ser cedida al sector privado, a efectos que empresas privadas puedan brindar este servicio, a través de una concesión otorgada por el Estado, como actualmente se viene realizando en el país, en donde varias empresas operadoras, son concesionarias de este servicio público.

¹² CASSAGNE, Juan Carlos. El servicio público en el campo de la contratación administrativa. En: Servicios públicos, regulación y renegociación. Abeledo – Perrot. Buenos Aires. Pág. 58

¹³ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. Servicio Público y Regulación. Marco institucional de las telecomunicaciones en el Perú. Palestra. Lima – 2005. Pág. 280.

b. Necesidad de fomentar la infraestructura en el sector de telecomunicaciones

Los operadores del servicio público de telecomunicaciones, a quienes el gobierno central les ha otorgado la concesión para ello, requieren realizar un despliegue de la infraestructura necesaria, a efectos de poder realizar su actividad y brindar así, dicho servicio público.

Sobre el particular, el autor Diego Zegarra Valdivia, señala en su artículo Infraestructura de Servicios Públicos y utilización de Dominio Público y privado, que la eficiencia en gestión de los servicios públicos y sus infraestructuras, se da en tres dimensiones a su entender, siendo uno de ellos, (i) la construcción, mantenimiento y operación de una red debe darse sin que se incurra en sobre costos, de manera que sea posible mantener los estándares de calidad prefijado, (ii) la utilización de las infraestructuras, debe permitir la recuperación de los costos totales sin pérdidas innecesarias de eficiencia, y (iii) el sistema debe ir adaptándose a las necesidades de la sociedad en el largo plazo, respetando las restricciones impuestas por razones urbanísticas o medioambientales.

Compartimos el punto de vista antes señalado, respecto a las dimensiones de la gestión de los servicios públicos y sus infraestructuras, sin embargo en el Perú, ello no se aplica de forma plena, por una serie de trabas impuestas por el propio gobierno a nivel local, y que desarrollaremos a mayor detalle, en los acápite siguientes.

Sólo para tener una idea, a la fecha existe en el país, un déficit de inversión en infraestructura (antenas de telecomunicaciones)¹⁴ lo cual genera que los operadores no puedan brindar una mayor cobertura de los servicios de telecomunicaciones, y que estos puedan ser de mejor calidad, para beneficio de todos los usuarios.

Los límites que los gobiernos locales imponen, y los cuales serán objeto de análisis en el siguiente capítulo, impide que se ejecute la expansión de la infraestructura

¹⁴ De acuerdo a OSIPTEL, en la publicación "Infraestructura de redes móviles en el Perú: Análisis y recomendaciones para promover su mejora", publicada en su página web (<https://www.osiptel.gob.pe/documentos/infraestructura-redesmoviles-peru>), la cantidad de torres (antenas) existentes en el año 2013 en el Perú, eran de 7,941. Para el año 2025 se espera contar con 21,904 torres (antenas), lo cual por ejemplo, es incluso mucho menor a las 54,406 torres que el Reino Unido tenía en el año 2011.

(antenas de telecomunicaciones) de forma adecuada, de tal modo, que permita alcanzar los niveles necesarios para atender la demanda de la población

c. Normativa sobre despliegue de infraestructura en telecomunicaciones

Tomada la decisión de privatizar los servicios públicos de telecomunicaciones, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, comienzan a emitir una serie de normas, para la promoción de la inversión privada en este sector, siendo así, por las facultades concedidas por el Poder Legislativo al Ejecutivo, éste emite el Decreto Legislativo N° 702, de fecha 8 de noviembre de 1991, el cual aprobó las normas que regulan la promoción de inversión privada en telecomunicaciones, en cuyo artículo 2, se declaró de interés nacional la modernización y desarrollo de las telecomunicaciones, dentro de un marco de libre competencia. Así mismo se señaló que su fomento, administración y control corresponde al Estado.

Posteriormente el Poder Ejecutivo, emitió el Decreto Supremo N° 013-93-TCC, de fecha 6 de mayo de 1993, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, en el cual se recopilan las disposiciones sobre la materia.

En dicho texto legal, se nombró como órgano competente para regular y fiscalizar el servicio público de telecomunicaciones, al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, hoy denominado Ministerio de Transportes y Comunicaciones, cuyas funciones se detallan en el Título III de la acotada norma, asimismo, se nombró al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL, como la entidad encargada de regular el comportamiento de las empresas operadoras, así como las relaciones de dichas empresas entre sí. Otros de sus objetivos según lo establecido por el artículo 76° del Decreto Supremo N° 013-93-TCC, es la de garantizar la calidad y eficiencias del servicio brindado al usuario, y regular el equilibrio de las tarifas, siendo que sus funciones fundamentales se detallan en el artículo 77° del mismo texto legal.

Hasta este momento, las normas emitidas estaban dirigidas a regular la actividad de un solo proveedor, el cual en el año 1994, comenzó a operar en el Perú teniendo el monopolio del servicio público de telecomunicaciones, dado en concesión por el Estado peruano.

Si bien es cierto estas normas fueron emitidas para regular el servicio en mención, no existía un desarrollo normativo sobre el régimen para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones; siendo el caso que nos ocupa,, antenas de red móvil, imprescindibles para brindar el servicio.

Así, continuando con el desarrollo normativo en este sector, y en aras a una apertura del mercado, que iba a permitir que otros operadores puedan operar en el Perú, se emitió la Ley N° 26285, que reguló la desmonopolización progresiva de los servicios públicos de telecomunicaciones de telefonía local y portadores de larga distancia nacional e internacional. En esa misma línea, se emitió el Decreto Supremo N° 020-98-MTC, que aprobó los lineamientos de política de apertura del mercado de telecomunicaciones, a efectos de permitir consolidar la expansión telefónica y mantenernos al día con las tendencias de modernización del sector.

Si bien es cierto se dio una apertura del mercado para que otros proveedores puedan brindar el servicio de telecomunicaciones, en un estado de competencia; no existió un desarrollo normativo en cuanto al régimen para la instalación de infraestructura, sino hasta el 2 de febrero de 2007, fecha en que se publicó el Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, a través del cual se incorporaron los Lineamientos para desarrollar y consolidar la competencia y la expansión de los servicios públicos de telecomunicaciones en el Perú, el cual buscaba promover el desarrollo de los servicios públicos de telecomunicaciones, a través de lineamientos que permitan consolidar la competencia, reducir la brecha en infraestructura y la expansión en las áreas rurales y de interés social.

Con esta norma se establece una política de promoción del desarrollo de la infraestructura en el sector de las telecomunicaciones, la cual debía implementarse en coordinación con los otros niveles de gobierno, y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con la finalidad de respetar directrices básicas, tales como la contemplada en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, que señala:

“Artículo 3.- Políticas generales

Las entidades del Estado no impondrán barreras burocráticas desproporcionadas e irracionales de acceso al mercado, que perjudiquen el desarrollo de las telecomunicaciones.

*En tal sentido, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, **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, en coordinación con el Ministerio con el fin de armonizar sus políticas y evitar conflictos o vacíos de competencia.***¹⁵
(Resaltado nuestro)

De ello se extrae que la política de expansión de las telecomunicaciones, debía realizarse en un marco de constante coordinación entre los gobiernos regionales y locales, con lo dispuesto por el gobierno nacional y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, siendo que, para reforzarlo se emitió el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2007-MTC.

c.1 Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura de telecomunicaciones.

Así, continuando con el marco legal para el despliegue de infraestructura en este sector, es que el día 20 de mayo de 2007, se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura de telecomunicaciones, la cual tiene como objeto, "...establecer un régimen especial y temporal en todo el territorio nacional, especialmente en áreas rurales, lugares de preferente interés social y zonas de frontera, para la instalación y desarrollo de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, al considerar estos servicios de interés y necesidad pública como base fundamental para la integración de los peruanos y el desarrollo social y económico del país."¹⁶

¹⁵ Respecto a ello, el inciso a) del artículo 57° de la Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señala en cuanto a las funciones de los gobiernos regionales en materia de telecomunicaciones, que están encargados de formular, aprobar, ejecutar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de telecomunicaciones de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales. Por su parte en el artículo VIII de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, señala que las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

¹⁶ Artículo 1 – Objeto de la Ley, Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones.

Esta norma fue dada por un plazo temporal de cuatro años, y abordó varios temas relevantes relacionados a la actuación de las entidades de la Administración Pública, respecto al plan de expansión de infraestructura de telecomunicaciones, por parte de las empresas concesionarias.

Entre estos figura el establecimiento de la competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el marco de la expansión de la infraestructura en telecomunicaciones, la cual según lo establecido en el artículo 4 de la ley en referencia, es aquella entidad que de forma exclusiva y excluyente, podía adoptar políticas y normas de alcance nacional, así como otorgar las concesiones, autorizaciones, permisos y registros para la prestación de los servicios públicos de este rubro.

Otro punto importante, es lo establecido en su artículo 5°, respecto al silencio administrativo positivo, al cual estarán sujetos, los permisos y autorizaciones, sectoriales, regionales, municipales o de carácter administrativo general, que se requieran para abrir pavimentos, calzadas y aceras de las vías públicas para ocupar las vías o lugares públicos, así como instalar en éstas.

Del mismo modo, con la dación de la Ley N° 29022, se zanjó el tema del uso de las áreas y bienes de dominio público, el cual venía siendo malinterpretado por las entidades de la Administración Pública, cobrando indebidamente tasas por derecho de uso de los mismos. Así, se estableció que a partir de la entrada en vigencia de dicha norma, iba a ser gratuito el uso de las áreas y bienes de dominio público, lo cual incluía el suelo, subsuelo y aires de caminos públicos, calles y plazas, por parte de los operadores de los servicios públicos de telecomunicaciones, para que puedan realizar sus actividades para el despliegue, mejoras y mantenimiento de la infraestructura instalada o por instalarse.

Continuando con los puntos relevantes establecidos por esta ley, se estableció la factibilidad de instalar infraestructura sobre predios urbanizados, no urbanizados, eriazos, rústicos, entre otros; cuenten o no con proyectos de habilitación urbana aprobados, sin afectar la propiedad privada. Esto proporciona un amplio campo de acción para que las empresas concesionarias puedan, de acuerdo a los estudios técnicos respectivos, instalar la infraestructura necesaria para brindar el servicio de telecomunicaciones.

Por último debemos precisar que esta norma otorgó dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la misma (al día siguiente de la publicación de su reglamento), para regularizar la infraestructura instalada con anterioridad a ésta. Con esto se buscaba que la infraestructura existente instalada por los operadores, cuente con las autorizaciones locales respectivas, para lograr uniformizarla y estar acorde a lo establecido por la ley bajo comentario y su posterior reglamento.

c.2 Reglamento de la Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura de telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2007-MTC

De acuerdo a lo dispuesto por la Segunda Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 29022, antes comentada, esta norma entraba en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de su Reglamento, el cual fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2007-MTC, publicado con fecha 13 de noviembre de 2007.

En el Título II de este Reglamento se desarrolla el régimen de obtención de autorizaciones para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, otorgadas por las entidades de la administración pública competentes; siendo necesario contar sólo con la autorización para su instalación, mas no para su funcionamiento, toda vez que ello se agota en el tiempo, es decir; cuando se culmina con la instalación, y sobre todo porque no se trata de un establecimiento abierto al público, que requiera esta última licencia. Al respecto volveremos más adelante.

Así, en el artículo 11° del Reglamento, se señalan las disposiciones generales aplicables al procedimiento para la obtención de las autorizaciones, siendo que en lo no regulado en esta norma, se aplicará lo dispuesto en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, norma que deberá ser observada en todo procedimiento, cuidando con que se respete los principios establecidos en ésta.

Siguiendo con ello, en el artículo 12° y 13° del Reglamento, se establecen los requisitos y el trámite a seguir para el otorgamiento de la autorización para instalar la infraestructura necesaria, respectivamente. Estos requisitos son los que la autoridad competente (gobiernos locales), debe solicitar a efectos de otorgar las autorizaciones respectivas, siendo que no pueden exigirse otros, que no se

encuentren en aquel listado, por cuanto lo contrario implicaría una vulneración al principio de legalidad, contemplado en el numeral 1.1 del artículo IV de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

Es importante resaltar, que las tasas o derechos del trámite para solicitar la autorización respectiva, debe ceñirse a los costos reales en los que incurren las entidades de la Administración Pública, para su otorgamiento, y no basarse en otros criterios tales como el valor, medida, tipo, unidades, etc, de los elementos a instalar; tal como se señala en el artículo 17° del Reglamento bajo comentario. Con esto se busca determinar un criterio único para el cobro de las tasas o derechos, a efectos de no incurrir en arbitrariedades respecto a ello, en perjuicio de las empresas concesionarias.

Otro punto importante en el Reglamento de la Ley N° 29022, es aquel contemplado en la Tercera Disposición Complementaria y Final, por la cual se regula el procedimiento de obtención de la autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, en predios de propiedad privada, es decir; no sólo se permite la instalación en zonas de dominio público, si no también dentro de predios de propiedad de particulares, para lo cual, la empresa concesionaria tendría que tener suscrito con el propietario del predio, o Junta de Propietarios, en caso se trate de propiedad horizontal; un Contrato de Arrendamiento, que lo autorice a instalar los elementos en los inmuebles de propiedad privada, pactando las partes los términos contractuales de éste, teniendo en cuenta las normas para la instalación de infraestructura bajo comentario, así como cualquier otra del ordenamiento jurídico.

En cuanto a la regularización de la infraestructura existente antes de la dación de la Ley N° 29022, en la Cuarta Disposición Complementaria y Final de su Reglamento, se señala que los operadores están en la obligación de regularizarla siendo que se deberá seguir el procedimiento y cumplir con los requisitos establecidos en aquella norma; siendo que una vez iniciado el trámite, para solicitar la autorización vía regularización, se deja sin efecto de pleno derecho, cualquier medida de retiro, demolición y desmontaje que haya sido impuesta respecto a estas instalaciones. Resulta por demás importante esta disposición del Reglamento, por cuanto ello impide que los gobiernos locales abran procedimiento administrativo sancionador

contra aquellas empresas concesionarias que se encuentran regularizando la infraestructura instalada antes de la dación de la Ley N° 29022.

Por último, y a efectos que las entidades de la Administración Pública puedan adecuar sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos – TUPAs, con lo regulado en los artículos 12° y 14° del Reglamento, se otorgó un plazo de treinta (30) días para ello, resultando por ende necesario, que las entidades respeten y apliquen las disposiciones de este Reglamento y su Ley.

c.3 Ampliación del plazo de vigencia de la Ley N° 29022

Tal como se ha expuesto en el acápite anterior, la finalidad de la Ley N° 29022, era crear un escenario normativo que facilite a que las empresas concesionarias del servicio público de telecomunicaciones, puedan expandir la infraestructura necesaria para brindar este servicio, para lo cual se establecieron pautas que los órganos de la Administración Pública correspondientes, debían cumplir en el plazo de la vigencia de la mencionada Ley.

Sin embargo, pese a los esfuerzos implementados, y la adecuación de un gran número de gobiernos locales, aún subsistían algunas trabas y barreras de carácter municipal que dificultaban el desarrollo de la instalación de infraestructura de telecomunicaciones e impedían la regularización de la ya existente.

Estas trabas desincentivan la inversión privada y perjudican el desarrollo del servicio público bajo comentario, existiendo por ello, un gran déficit en infraestructura de telecomunicaciones, siendo que los más perjudicados resulta ser la población en general.

Por tales consideraciones, recogidas en la Exposición de Motivos respectiva, el Congreso de la República emitió la Ley N° 29432, a efectos de prorrogar el plazo de vigencia de la Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones, establecido en la Cuarta Disposición Transitoria y Final.

Así la vigencia de la Ley N° 29022, se prorrogó por dos años más contados desde el vencimiento del plazo inicial, con lo cual se buscaba seguir eliminando las trabas y

barreras de carácter municipal para que las empresas concesionarias puedan expandir la infraestructura en telecomunicaciones y regularizar la ya existente.

Este fue un primer esfuerzo para lograr dichas finalidades, sin embargo al término del plazo prorrogado, las trabas por parte de los gobiernos locales, que fueron detectadas en un primer momento, persistían.

Es así que mediante la Ley N° 29868, publicada el 29 de mayo de 2012, se restableció la vigencia de la Ley N° 29022, por un periodo de cuatro años, contados a partir de su publicación, mismo plazo que se otorgó para que se regularice la infraestructura previamente instalada.

Resulta importante precisar que en el artículo 2 de la Ley N° 29868, se estableció que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones deberá informar trimestralmente al Congreso de la República, sobre el cumplimiento de la Ley N° 29022, y sobre las medidas que ha adoptado para instar a los gobiernos regionales y locales, para que eliminen las barreras que impidan el cumplimiento de ésta, teniendo en cuenta que de acuerdo al Plan de Trabajo de esta entidad, para el periodo 2009 – 2011, se tenía previsto como meta, que para el año 2011, se iba a lograr el 100% de la cobertura a nivel nacional por distritos, lo cual no fue logrado debido a las trabas y barreras que pusieron los gobiernos locales, y que hasta la fecha siguen existiendo.

c.4 Ley N° 30228 – Ley que modifica la Ley N° 29022, Ley para la expansión de la infraestructura en telecomunicaciones

Los esfuerzos realizados para atraer mayor inversión y así lograr la expansión de la infraestructura en telecomunicaciones buscada por el Estado peruano, no fueron suficientes para que los gobiernos locales coadyuven a lograr la finalidad buscada por el gobierno nacional, en esa materia, si no que por el contrario, las trabas y barreras burocráticas ilegales, continuaron.¹⁷

¹⁷ En el propio Dictamen del proyecto de la Ley N° 30228, emitido por la Comisión de Transportes y Comunicaciones, del Congreso de la República para el periodo anual de sesiones del 2013 – 2014; se hace referencia a la necesidad de emitir esta ley, por la información recogida hasta dicha fecha respecto al accionar por parte de los gobiernos locales, que impide un desarrollo pleno del servicio de las telecomunicaciones.

Es así, que a efectos de seguir con el fomento de esta actividad, se emitió la Ley N° 30228, publicada el 12 de julio de 2014, la cual de prima facie modificó el nombre de la Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones, a Ley para el fortalecimiento de la expansión de infraestructura en telecomunicaciones.

De acuerdo a su artículo 1, esta Ley que modificó la Ley N° 29022, tiene por objeto establecer un régimen especial y temporal en todo el territorio nacional, para la instalación y expansión de los servicios públicos de telecomunicaciones, en especial en áreas rurales y de preferente interés social y zonas de frontera, a través de la adopción de medidas que promuevan la inversión privada en infraestructura necesaria para la prestación de esos servicios, así como de medidas que faciliten dichas actividades y que eliminen las barreras que impidan llevarlas a cabo.

Para dichos efectos, se declaró que los servicios públicos de telecomunicaciones son de interés nacional y de necesidad pública, constituyéndose como base fundamental para la integración de peruanos y el desarrollo social y económico del país.

En la Ley N° 30228, se estableció que la misma es de aplicación y observancia obligatoria en todas las entidades de la administración pública a nivel nacional, regional y local; estableciendo que su incumplimiento acarrea la responsabilidad de estas, solidariamente con la de los funcionarios públicos directamente infractores.

Una de las modificaciones más relevantes de esta norma es que en su artículo 5, se establece que los permisos sectoriales, regionales, municipales o de carácter administrativo en general que se requieran para instalar en propiedad pública o privada la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones se sujetarán a un procedimiento administrativo de aprobación automática.

Esto modifica el procedimiento establecido inicialmente, el cual consistía en la emisión de la autorización para la instalación de la infraestructura, luego de revisado y cumplido con el trámite establecido y los requisitos respectivos; es decir, con esta variación, la revisión de los mismos será posterior a la autorización, la cual se entiende otorgada ni bien se ingrese el expediente administrativo a la entidad administrativa correspondiente cumpliendo con los requisitos establecidos. Así, de

acuerdo a la décima segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30228, se establece que mediante Decreto Supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Transportes y Comunicaciones, se aprobará el procedimiento especial para implementar la fiscalización documentaria posterior, la cual a la fecha sigue pendiente.

Por su parte, en el artículo 7 de la norma bajo comentario, que modifica el de igual número, establecido en la Ley N° 29022, se establecen las reglas comunes para la instalación de telecomunicaciones, observando como punto importante, que sí se permite la instalación de infraestructura necesaria para brindar el servicio de telecomunicaciones, en bienes culturales inmuebles, sin dañar el patrimonio urbanísticos, histórico, cultural, turístico y paisajístico; lo cual estaba prohibido anteriormente, debido a las restricciones establecidas por el Ministerio de Cultura.¹⁸

El plazo de esta norma, es de diez años contados desde la vigencia de la Ley N° 29868 – Ley que restablece la vigencia de la Ley N° 29022, disponiendo además que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, adecúe en el plazo de ciento veinte días calendario, el Reglamento de la Ley N° 29022, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2007-MTC, a las modificaciones que establece la Ley bajo comentario.

Del mismo modo se establece que en el plazo de sesenta días hábiles, las municipalidades modifiquen su Texto Único de Procedimiento Administrativo – TUPA, adaptando sus procedimientos a los establecidos a esta Ley, sin perjuicio que de no realizarlo en el plazo establecido, igual se tendrá que cumplir.

Es así, que haciendo una recapitulación de lo antes señalado, esta norma ha previsto la emisión de tres normas complementarias, esto es, la adecuación del Reglamento de la Ley N° 29022 antes referido, una norma adicional especial para el caso de instalación de infraestructura de telecomunicaciones en bienes culturales inmuebles, el cual deberá ser elaborada conjuntamente con distintos Ministerios; y

¹⁸ De acuerdo a la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, la competencia de los gobiernos locales en cuanto a los bienes que conforman el patrimonio cultural, es compartida con el gobierno nacional y el regional. Así, el inciso 12 del artículo 82° de la referida ley, señala como su función, la de promover y difundir el patrimonio cultural de la nación, dentro de su jurisdicción y la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, colaborando con los organismos regionales y nacionales competentes para su identificación, registro, control, conservación y restauración.

se la emisión de una norma que contemple cuál va a ser el procedimiento de fiscalización posterior a cargo de los gobiernos locales.

II. TÍTULOS HABILITANTES PARA LA INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL Y LOCAL.

En el presente capítulo trataremos sobre las concesiones y autorizaciones necesarias para la instalación de infraestructura en telecomunicaciones (antenas), emitidas por parte del gobierno nacional, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entidad pública encargada de ello, así como de los gobiernos locales (municipalidades) dentro de su jurisdicción.

Se analizará qué tipo de autorización emite cada uno de ellos conforme a sus competencias, y la relevancia que éstas tienen para que los operadores procedan a instalar las antenas de telecomunicaciones. Además, se tratará sobre la función normativa, fiscalizadora y sancionadora de los gobiernos locales en esta materia, a efectos de conocer cuáles son los límites de su autonomía, en estas actuaciones.

El análisis de ello resultará importante para abordar en el tercer capítulo, los casos prácticos que se vienen dando en la materia.

1. Competencia y régimen de concesiones aplicado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, respecto al servicio público de telecomunicaciones

1.1 Régimen de concesiones en el sector telecomunicaciones en el Perú

a. Marco general de las concesiones en telecomunicaciones en el Perú

La concesión es un contrato administrativo que tiene por objeto el desarrollo profesionalizado y habitual de una actividad empresarial organizada, consistente en la

gestión de una compañía o persona jurídica dedicada a la explotación lucrativa de un servicio público.¹⁹

Así, mediante un contrato de concesión, la administración conservando la titularidad del servicio público, entrega la gestión y explotación del mismo a un particular, por un tiempo determinado. Esta concesión es entregada por un órgano de la administración que esté por ley, facultada para ello.

En ese sentido, lo que se busca con un contrato de concesión, es satisfacer un interés público y no privado, siendo la finalidad de éste, el prestar el servicio público en las mejores condiciones a favor de todos.

Así, al tratarse de un interés público, la Administración garantiza la continuidad de la prestación del servicio, prohibiendo que las empresas concesionarias puedan interrumpirlo en perjuicio de los usuarios. Si bien es cierto no interviene en la prestación de éste, sí lo regula.

A razón de ello, en nuestro país, existen organismos reguladores de los servicios públicos, siendo que para el caso que nos ocupa, mediante Decreto Legislativo N° 702, publicado el 11 de julio de 1991, se creó el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL, como medida para la privatización del sector de las telecomunicaciones.

Es así, que esta entidad pública descentralizada, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene como objetivo general, el regular las normas, supervisar y fiscalizar dentro del ámbito de su competencia, el desarrollo del mercado de servicio público de telecomunicaciones, y el comportamiento de las empresas operadoras con las otras empresas y a su vez con los usuarios; garantizando la calidad y eficiencia del servicio, y facilitando al mercado un uso eficiente de los servicios públicos de telecomunicaciones.

¹⁹ BLANQUER CRIADO, David. La concesión de servicio público. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2012. Pág. 205.

b. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones como entidad encargada de otorgar concesiones y autorizaciones en el sector de telecomunicaciones en el Perú

Como lo hemos señalado anteriormente, la entidad encargada de otorgar concesiones en el sector de las telecomunicaciones, es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Así, conforme lo dispone el Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Dirección General de Concesiones en Comunicaciones de dicho Ministerio, es la encargada de proponer y en su caso, otorgar, modificar, renovar y/o cancelar concesiones y/o registros para prestar el servicio público de telecomunicaciones y servicios postales²⁰. Asimismo, administra el espectro radioeléctrico y otros recursos asociados a la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.

Como vemos es la entidad encargada, en los pocos casos que en la práctica se han dado, de llevar a cabo el procedimiento de concesiones del servicio público de telecomunicaciones desde la etapa inicial, es decir; desde la elaboración de las bases y conducción de los concursos para el otorgamiento de la concesión a la empresa privada que obtenga la buena pro, mediante la emisión de la Resolución Ministerial respectiva, la cual se publicará en el diario oficial El Peruano.

Sin embargo, la función del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, no sólo se limita a otorgar la concesión, toda vez que cumple con un rol protagónico para la prestación del servicio público de telecomunicaciones.

Así, a través de su Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones, confiere a las empresas concesionarias, las autorizaciones necesarias para que los operadores puedan brindar el servicio. Sin embargo, no será necesario solicitar permisos para instalar y operar equipos de telecomunicaciones para la prestación del servicio público concedido, cuando se trate de (i) estaciones radioeléctricas que utilizan una banda asignada con el carácter de uso exclusivo para un área

²⁰ Artículo 82 del Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

determinada y (ii) estaciones radioeléctricas terminales, pertenecientes a servicios portadores, que se instalan en el lado del cliente.²¹

Sin perjuicio de ello, los concesionarios que se encuentren comprendidos en los alcances de dicho artículo presentarán al Ministerio, antes de instalarse la estación, lo siguiente:

a) Información técnica sobre dicha estación, de acuerdo al formato aprobado por el órgano competente del Ministerio.

b) Estudio teórico de radiaciones no ionizantes, de acuerdo al formato que apruebe el órgano competente del Ministerio.

Asimismo, deberán cumplir con las normas técnicas de protocolos de medición, restricciones radioeléctricas en áreas de uso público y demás normas que emita el Ministerio.

De igual forma señala la norma, que es obligación de los concesionarios el obtener de los demás organismos públicos, las autorizaciones que resulten exigibles para proceder a la instalación y construcción respectivas.

Para el caso que nos ocupa, es decir; la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, específicamente las antenas; resulta de aplicación la norma antes acotada, siendo de obligación de las empresas concesionarias, que previo a la instalación de estas, remitan la información técnica solicitada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en donde informarán sobre su instalación, anexando los documentos técnicos que la norma estipula.

Con esta información, y en caso el concesionario cumpla con lo antes establecido, la entidad en mención emitirá un Oficio, mediante el cual le otorgará un indicativo a la antena de telecomunicaciones que se pretenda instalar, recomendando a los concesionarios que para efectos de su instalación, se cumpla con lo dispuesto por las normas generales y locales aplicables.

²¹ Artículo 133° del Decreto Supremo N° 027-2004-MTC, que aprobó el TULO del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones.

En ese sentido, conforme a lo dispuesto por el artículo 136° de la norma bajo comentario, al ser concesionarios, tienen como obligaciones, entre otras, la de instalar la infraestructura que se requiera para la prestación del servicio que se otorga en concesión, cumpliendo con las normas municipales o de otros organismos públicos, las cuales deberán ir acorde al ordenamiento general y no podrán constituir barreras de acceso al mercado.

2. Competencia y régimen de autorizaciones emitidas por los gobiernos locales, en cuanto al despliegue de infraestructura en telecomunicaciones.

2.1. Autonomía de los gobiernos locales

Empezaremos haciendo una breve reseña de lo que entendemos por gobiernos locales, desde el punto de vista de un Estado descentralizado, como el nuestro.

Así, conforme lo dispone el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

Estos gobiernos locales están constituidos por las municipalidades provinciales y distritales, distribuidas a lo largo de todo el territorio peruano, tal como lo señala el artículo 194° de la Constitución Política del Perú.

Esta forma de organización estatal, forma parte de la descentralización adoptada por el Estado, tal cual sucede en el caso español, en donde el Estado decide estructurarse de forma descentralizada, en el doble plano político y administrativo, con lo cual se logra el incremento de la legitimación democrática de aquel ejercicio,

que –cuando se refiere a competencias administrativas- supone el reforzamiento de la legitimación de la Administración pública.²²

En ese sentido, estos promueven el desarrollo y la economía local, así como la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad según lo señalado en la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades²³, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; quedando delimitada su competencia, a lo señalado en el artículo 195° de la Constitución Política del Perú.²⁴

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, resulta deducible que una de las características fundamentales de los gobiernos locales, es la autonomía dentro de su ámbito de competencia territorial.

Esta autonomía implica el derecho y capacidad efectiva que tienen los gobiernos locales, en política, economía y temas administrativos en los asuntos de su

²² **PAREJO ALFONSO**, Luciano. La autonomía local en la Constitución. En: Tratado de Derecho Municipal. Tomo I. Civitas Ediciones. Madrid. Pág. 39.

²³ Conforme al inciso 2 del artículo 73° de la ley bajo comentario, los gobiernos locales tienen competencia en los servicios públicos locales tales como saneamiento ambiental, salubridad y salud, tránsito, circulación y transporte público, entre otros señalado en dicha norma, los cuales serán prestados dentro de su jurisdicción y siempre y cuando o se encuentren reservados a entidades de carácter regional o nacional.

²⁴ **Artículo 195 Constitución Política del Perú.**- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

competencia. Esta autonomía ha sido conferida por la Constitución Política del Perú²⁵, facultando a los gobiernos locales a ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración con sujeción al ordenamiento jurídico, tal como se señala en el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.

Conforme a lo antes expuesto, la autonomía de los gobiernos locales implica el reconocimiento de un Estado, y de su poder superior, siendo que ésta debe servir para configurar municipios como entidades representativas y con capacidad de gobierno en base a procesos desconcentrados y descentralizados en favor de los distritos y de la ciudadanía organizada que les confieran facultades y competencias suficientes, lo que implica que la actual organización administrativa de los municipios sea reordenada de manera que pueda brindar amplios servicios locales eficaces, con la participación de los vecinos.²⁶

Cabe precisar que esta autonomía debe ser ejercida dentro de los límites impuestos por la Constitución, es decir; respetando el ordenamiento jurídico existente, ya que de lo contrario se tornaría en una autarquía, que está proscrita en nuestro ordenamiento, y que incluso ha merecido pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional, tal como el recaído en la sentencia del expediente N° 007-2001-AI/TC, que señaló:

“Sin embargo, autonomía no debe confundirse con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquella deviene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con respeto a este ordenamiento jurídico. No supone autarquía funcional al extremo de que, de alguna de sus competencias pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. En consecuencia, no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquel.”

Vemos así, que la autonomía de los gobiernos locales se ejercerá respetando lo dispuesto por el ordenamiento en general, en concordancia con las normas dictadas

²⁵ Artículo 194° Constitución Política del Perú.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creados conforme a ley.

²⁶ CASTRO-POZO DÍAZ, Hildebrando. Ley Orgánica de Municipalidades. Rao Editora. Lima, 2003. Pág. 55.

por el gobierno nacional. Acorde a ello y tal como lo dispone el artículo VII del Título Preliminar de la Ley bajo comentario, las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad, comentado en capítulos precedentes.

A continuación una breve explicación sobre las funciones que cumplen los gobiernos locales.

a. Función normativa

Los gobiernos locales gozan de autonomía para emitir normas aplicables dentro de los límites de su competencia, siendo que éstas se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa, así como otros generales del derecho administrativo.

Estas normas municipales, son las ordenanzas y los acuerdos. El Alcalde de cada gobierno local, emite decretos de alcaldía cuando ejerce su función ejecutiva, y para los asuntos administrativos, están las resoluciones de alcaldía. Asimismo, las gerencias municipales, resuelven aspectos administrativos a su cargo, a través de resoluciones y directivas.

Las ordenanzas tienen rango de ley, y constituyen las normas de mayor jerarquía de los gobiernos locales. A través de ellas, se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos, así como las materias en las que los gobiernos locales tienen competencia normativa. Asimismo a través de las ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones.

Estas sólo pueden ser recurridas ante el Tribunal Constitucional vía acción de inconstitucionalidad, a efectos que sea declarada inconstitucional por contravención a la Constitución Política del Perú, buscando que la ordenanza deje de existir en nuestro ordenamiento jurídico, y ante la Comisión de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, en caso constituyesen barreras burocráticas ilegales,

supuesto que desarrollaremos con detenimiento, en el capítulo III del presente trabajo.

Por su parte, los acuerdos son decisiones tomadas por el Consejo de la Municipalidad, respecto a asuntos de interés público, vecinal o institucional, que expresan la voluntad del órgano de gobierno para practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional, tal como lo dispone el artículo 41° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

En cuanto a los decretos de alcaldía, el artículo 42° de la Ley en mención, nos señala que a través de estos se establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no son de competencia del Consejo municipal.

b. Función fiscalizadora

Los gobiernos locales fiscalizan los asuntos de su competencia, a efectos de supervisar el cumplimiento de las normas de alcance local en concordancia con el ordenamiento general.

En caso de fiscalización de procedimientos administrativos establecidos por los órganos locales, estos deberán estar previamente aprobados mediante ordenanzas y compilados en su Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA, tal como lo dispone el inciso 1 del artículo 37° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, que a la letra señala:

“Artículo 37.- Contenido del Texto Único de Procedimientos Administrativos

Todas las entidades elaboran y aprueban o gestionan la aprobación, según el caso, de su Texto Único de Procedimientos Administrativos, el cual comprende:

1. *Todos los procedimientos de iniciativa de parte requeridos por los administrados para satisfacer sus intereses o derechos mediante el pronunciamiento de cualquier órgano de la entidad, siempre que esa exigencia cuente con respaldo legal, el cual deberá consignarse expresamente en el TUPA con indicación de la fecha de publicación en el Diario Oficial.*

(...)"

En el caso que los actos de los administrados no estén regulados mediante un procedimiento administrativo, estos podrían ser objeto de fiscalización por parte de los gobiernos locales, en cuanto al cumplimiento de las normas y disposiciones que deben cumplir en su jurisdicción. Sin embargo estos órganos locales no pueden imponer sanciones por incumplimiento de procedimientos que no se encuentren aprobados previamente por ordenanzas y compilados en su TUPA.

Esta función va de la mano con la sancionadora, toda vez que si los administrados no cumplieran con lo establecido en las normas, se dará inicio a los procedimientos administrativos sancionadores respectivos, a efectos de establecer las sanciones o medidas correctivas correspondientes. Estos procedimientos deberán tramitarse respetando los principios generales administrativos, aplicables para todos los casos.

c. Función sancionadora

Conforme lo dispone el artículo 46° de la Ley Orgánica de Municipalidades, las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes. Estas sanciones se determinan mediante ordenanzas, estableciendo escalas de multas en función a la gravedad de la falta, así como la imposición de medidas complementarias no pecuniarias.

Entre estas sanciones tenemos a las multas, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos

antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos, y otras.²⁷

Lo que se busca con la imposición de una sanción, es desincentivar conductas consideradas socialmente indeseables, pero que no llegan a ser conductas tipificadas penalmente.

A efectos de aplicar alguna sanción, el gobierno local debe primero verificar que el acto o conducta del administrado, se encuentre regulado mediante un procedimiento administrativo que debió cumplir, en atención al principio de legalidad. Este procedimiento administrativo a su vez, debe haber sido aprobado por una ordenanza y compilado en el TUPA la municipalidad.

Una vez verificado ello, la administración podrá dar inicio al procedimiento administrativo sancionador, a efectos de aplicar las sanciones respectivas a los administrados, por la comisión de infracciones, calificadas como tales por ley.

Estos procedimientos sancionadores que son iniciados y conducidos por los órganos locales, cuentan con una serie de principios que deben ser respetados, para tutelar adecuadamente los derechos fundamentales de los administrados.

Sin ánimo de realizar una lista taxativa de los mismos, toda vez que a este procedimiento son de aplicación todos los principios del procedimiento administrativo general, conforme el artículo 230° de la Ley N° 27444, podemos señalar que estos serían el de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud y non bis in ídem.

2.2 Autorizaciones emitidas por los gobiernos locales en cuanto al despliegue de infraestructura en telecomunicaciones

La autorización administrativa es entendida de manera general como la no existencia de derechos preexistentes sino de intereses legítimos que suponen la posibilidad de

²⁷ Artículo 46° de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades.

adquisición futura de la titularidad de un derecho, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos²⁸, posición que compartimos.

Así tenemos que la autorización en el ámbito municipal, es el permiso para la ocupación del dominio público²⁹ o el privado (aires, ordenamiento urbanístico), por parte de los operadores que prestan servicios públicos de telecomunicaciones, los cuales habiendo suscrito el contrato de concesión con el Estado peruano, se encuentran obligados de instalar la infraestructura necesaria tanto en el dominio público, cuyo titular en las poblaciones son los Municipios distritales, así como en el dominio privado, previo acuerdo con los titulares de los predios involucrados, siendo que de ser necesario se podría llegar a una expropiación o constitución de servidumbres.

En ese sentido, la autorización es el título habilitante que utilizan en el Perú la Administración general y los Municipios, para permitir la ocupación del dominio público por parte de los operadores que prestan servicios públicos de telecomunicaciones.³⁰

Estas autorizaciones son emitidas a nivel local por las Municipalidades distritales, las cuales tienen la facultad de otorgar licencias para la instalación de la infraestructura necesaria para brindar el servicio público de telecomunicaciones, sea en espacios de dominio público o privado, las cuales de acuerdo a la nueva Ley N° 30228 – Ley que modifica la Ley 29022, Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones, se sujetan a un procedimiento administrativo de aprobación automática, es decir; que se entienden concedidas ni bien el operador presenta en mesa de partes de la Municipalidad respectiva, el expediente administrativo con los requisitos señalados en el Reglamento de la Ley N° 29022 y normas complementarias, así como el pago de las tasas o derechos que resultaran exigibles.

²⁸ **BOIX**, A. Las licencias de telecomunicaciones y la nueva concepción de servicio público. En: Revista General de Derecho. Año LVII, N° 680, Mayo 2001, citado por ZEGARRA VALDIVIA Diego. Servicio Público y Regulación. Op. cit. Pág. 371.

²⁹ Los bienes de dominio público son aquellos que, siendo propiedad de un Ente público, están afectados a un uso público (plaza o calle), a un servicio público (edificio de donde se instala un organismo público) o al fomento de la riqueza nacional (montes públicos catalogados, aguas, minas). **PARADA** Ramón. Derecho Administrativo III: Bienes públicos. Derecho urbanístico. Marcial Pons. Madrid 2010. Pág. 21.

³⁰ **ZEGARRA VALDIVIA** Diego. Servicio Público y Regulación. Op. cit. Pág. 440.

Sin perjuicio de ello, la infraestructura a instalarse deberá cumplir con las reglas comunes señaladas en el artículo 7 de la norma en referencia y los documentos presentados por el operador, se fiscalizarán posteriormente mediante el procedimiento especial que deberá ser propuesto por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Por lo tanto, lo que se busca a nivel nacional, es la optimización del procedimiento de autorizaciones para instalar la infraestructura necesaria para que los operadores brinden el servicio de telecomunicaciones, con una mejor calidad y mayor cobertura; buscando asimismo que la ya instalada sea regularizada de forma inmediata.

3. Límites de la autonomía de los gobiernos locales, en cuanto al despliegue de infraestructura en telecomunicaciones

Ahora bien, tal como lo hemos señalado anteriormente, los gobiernos locales cuentan con autonomía en el ejercicio de sus funciones tales como en los actos de gobierno, administrativos y de administración, siendo que su actuar debe estar sujeto al ordenamiento jurídico, tal como lo señala el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades; es decir, su actuación debe ir acorde y tiene como límite las normas del ordenamiento jurídico de alcance general.

Así, en cuanto al despliegue de infraestructura en telecomunicaciones, el gobierno nacional ha dictado una serie de normas de alcance general, las cuales hemos desarrollado en su mayoría, en los acápite anteriores; y que deben ser respetadas por todos los niveles de gobierno.

Ello significa que éstas al ser normas que forman parte del ordenamiento jurídico, deben ser respetadas y a nuestro criterio, constituyen límites a la autonomía de los gobiernos locales, no debiendo estos actuar en contra de lo dispuesto en aquellas. El límite en este caso es entendido en el sentido que el actuar de los gobiernos locales debe ir acorde a lo dispuesto por las normas dictadas por el gobierno nacional, es decir; no puede contradecirlas. Aquí radica el límite a la tan mencionada autonomía de los gobiernos locales.

Es así, que las Ordenanzas que regulen las autorizaciones que deban emitir los gobiernos locales para la instalación dentro de su jurisdicción territorial, de infraestructura en telecomunicaciones por parte de las empresas concesionarias; debe ir acorde con las normas dictadas en la materia, tales como la Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura de telecomunicaciones y su Reglamento, entre otras complementarias, no pudiendo solicitar por ejemplo, requisitos adicionales no contemplados en estas normas para otorgar las autorizaciones; sin perjuicio de enfatizar que de acuerdo a la modificación establecida en la Ley N° 30228, las autorizaciones en esta materia estarán sujetas al procedimiento de aprobación automática.

Tomando como premisa el ejemplo antes mencionado, en caso el gobierno local solicitara requisitos adicionales, esto no sólo implicaría la vulneración al principio de legalidad, si no que sería una extralimitación de la autonomía con la que estos gozan, generando una situación de desorden y vulneración del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, si bien es cierto los gobiernos locales tienen la facultad de velar por el derecho urbanístico³¹ en su jurisdicción, esto no es justificación para que la autonomía con la que cuentan en los asuntos de su competencia, se vea desnaturaliza y se presente un abuso de la misma.

En esa misma línea, los gobiernos locales no pueden exceder sus facultades, amparándose en el derecho urbanístico, para establecer restricciones a la instalación de infraestructura necesaria para brindar el servicio de telecomunicaciones, cuando esto vaya en contra de lo establecido en las normas sectoriales de alcance general., toda vez que si bien es cierto los gobiernos locales deben fiscalizar y controlar la contaminación visual, la protección del medio ambiente, así como el ordenamiento urbano dentro de su jurisdicción, no pueden impedir la expansión de la infraestructura en telecomunicaciones, sin criterios objetivos amparados en algún límite establecido por ley. Lo contrario implicaría una evidente vulneración al principio de legalidad, que desarrollaremos en el siguiente capítulo.

³¹ El Derecho urbanístico es el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. En: **PARADA** Ramón. Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico. Marcial Pons. Madrid,2010. Pág. 261.

CAPÍTULO III – PROBLEMÁTICA EN TORNO AL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA EL OTORGAMIENTO DE AUTORIZACIONES QUE PERMITAN EL DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES.

En el presente capítulo aplicaremos los temas desarrollados a lo largo del presente trabajo, a casos prácticos ocurridos en la realidad (siete), para ejemplificar los problemas detectados, y a partir de lo cual analizaremos si el gobierno central y los gobiernos locales ejercen sus funciones en coordinación entre estos y si la autonomía de estos últimos respetan los límites de su autonomía, ejerciendo sus funciones en concordancia con el ordenamiento jurídico general, al momento de emitir las autorizaciones para la instalación de antenas de telecomunicaciones en su jurisdicción.

De todo ello podremos arribar a las conclusiones de este trabajo, viendo si es necesario un cambio en nuestra legislación, en las funciones que realizan los órganos de gobierno en esta materia y/o en la mentalidad de los funcionarios que los componen.

1. Vulneración al principio de legalidad. Excesos en la función sancionadora de los gobiernos locales.

El principio de legalidad implica que *“Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”*, tal como se señala en el numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

En ese sentido, el ejercicio de sus facultades, debe ir acorde a lo establecido por el ordenamiento en general, no excediéndose de lo establecido legalmente, caso contrario estaríamos ante una evidente vulneración al principio de legalidad.

Como es de conocimiento general, a efectos de establecer sanciones por una omisión o incumplimiento de las normas municipales, antes debe existir el procedimiento y los requisitos que el administrado debía cumplir; por cuanto no se puede multar por una conducta no regulada en el ordenamiento local.

Esto tiene su correlato en los artículos 36° y 37° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, en donde se establece que los procedimientos, requisitos y costos administrativos se establecen exclusivamente mediante decreto supremos o norma de mayor jerarquía, norma de la más alta autoridad regional, de Ordenanza Municipal o de la decisión del titular de las entidades autónomas conforme a la Constitución, según su naturaleza. Cabe precisar que dichos procedimientos deben ser compendiados y sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, aprobados por cada entidad.

Así, las entidades administrativas sólo exigirán a los administrados el cumplimiento de los procedimientos, la presentación de documentos, el suministro de información o el pago por derechos de tramitación siempre que cumplan con los requisitos antes señalados.

Sin embargo pese a lo normado, muchas Municipalidades a nivel nacional vienen estableciendo sanciones a los operadores de telecomunicaciones, por supuestamente no contar con autorización para la instalación de las antenas existentes en su distrito, tal como sucedió en la Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre (Arequipa), en donde se impuso una multa pecuniaria ascendente a S/. 24,600.00 nuevos soles y una medida complementaria de retiro de la estación, al propietario del inmueble donde se encontraba instalada la antena de telecomunicaciones, por considerar que no contaba con la autorización para su instalación.³²

Es así, que revisando el TUPA de dicha Municipalidad, aplicable al tiempo de la sanción, no existía procedimiento alguno que determinase cuál eran los pasos que debía cumplir el administrado, los requisitos y derechos a pagar para la instalación de

³² Resolución Sub Gerencial N° 188-2006-SGDUINF/MDASA emitida por la Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre, en el año 2006. Fuente obtenida por una de las principales compañías operadoras de telecomunicaciones en el Perú, propietaria de la antena instalada en el inmueble de propiedad de un administrado.

la antena de telecomunicaciones, por lo cual, no podía imponerse una multa (i) contra persona que no era titular de la antena (vulneración al principio de causalidad)³³ y (ii) por una conducta u omisión, de un procedimiento que no se encontraba debidamente aprobado mediante Ordenanza y compilado en el TUPA de la Municipalidad. Las sanciones a imponerse en este tipo de casos, de existir una infracción cometida, debe ser impuesta al propietario del elemento instalado.

Por ello, es que la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, en la demanda contencioso administrativo que se interpuso a efectos de solicitar que se declare la nulidad de la resolución de multa, así como la resolución que agotó la vía administrativa y que declaró infundada la apelación interpuesta; se pronunció revocando la sentencia apelada y reformándola, declaró fundada la pretensión de nulidad total de las resoluciones emitidas en sede administrativa, ordenando que la Municipalidad demandada emita nueva resolución, por considerar que la entidad edil no ha probado que exista un procedimiento para la obtención de la licencia de instalación de antenas de telecomunicaciones, ni en qué articulado de su TUPA u Ordenanza Municipal, es que se encuentra plasmado.

Esta decisión quedó firme por cuanto la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, mediante resolución emitida en el año 2013, declaró infundado el recurso de casación presentado por la Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre, no casando la sentencia de vista.

La falta de regulación del procedimiento para instalar infraestructura de telecomunicaciones mediante Ordenanzas y posterior compilación en el TUPA de las Municipalidades³⁴, así como la imposición de requisitos adicionales no establecidos en la Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones, ha conllevado a un grave problema para los operadores, lo cual ha merituado la imposición de multas indebidas y ha conllevado a que estos se vean impedidos de

³³ “**De la Potestad Sancionadora**

Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.”

³⁴ Obligación que va acorde al principio de legalidad, y que es contemplado en los artículos 37.1 y 38 de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

expandir la infraestructura en la cantidad necesaria para brindar el servicio de telecomunicaciones, acorde a las necesidades de la demanda.

Como muestra de ello, el OSIPTEL publicó en el año 2015 en su página web, la publicación “Infraestructura de redes móviles en el Perú: Análisis y recomendaciones para promover su mejora”³⁵, en donde en su punto 5.4 Problemática para la autorización del despliegue de infraestructura en la muestra de distritos analizados, mostró un cuadro con los requisitos establecidos por algunas municipalidades con respecto al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

Entre ellas figuraba la Municipalidad Distrital de Comas, la cual dentro de su TUPA, no contemplaba procedimiento referido a la autorización para la instalación de infraestructura para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones. Sin embargo cuentan con la Ordenanza N° 395-MDC, no compilada en su TUPA, donde establecen una serie de requisitos adicionales a los establecidos en el Reglamento de la Ley N° 29022, tales como recibos de pagos al Colegio de Arquitectos y al Colegio de Ingenieros por derecho de revisión, estudio de impacto ambiental aprobado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre otros.

La misma situación se repite con otras entidades ediles, tales como la Municipalidad de San Borja, que tampoco cuenta con el procedimiento antes señalado en su TUPA, pero mediante Ordenanza N° 262, publicada el 17 de mayo de 2003, pero que no se encuentra compilada en su TUPA, se establecen requisitos adicionales a la instalación de estaciones bases compactas, como una póliza de seguros contra todo riesgo debidamente endosada a favor de la Municipalidad, que cubra las posibles afectaciones a los bienes o personas de su entorno, estudio de impacto ambiental con informe favorable de DIGESA sobre el impacto electromagnético en la salud de los vecinos de las áreas colindantes, entre otros.

Otro claro ejemplo de la vulneración al principio de legalidad, es la práctica repetida que se da por varias Municipalidades, en cuanto a considerar que las antenas de

³⁵ <https://www.osiptel.gob.pe/documentos/infraestructura-redesmoviles-peru>

telecomunicaciones requieren licencia de funcionamiento, multando a los operadores que según sus registros, no cuentan con la misma.

Al respecto debemos precisar que la función de una antena de telecomunicaciones, es la de retransmitir de manera automática las ondas de telecomunicaciones a fin de hacer posible la comunicación por medio de los teléfonos móviles, por cuanto no implica ninguna actividad empresarial con atención al público, para que sea necesaria la obtención de una licencia de funcionamiento.

2. Barreras burocráticas ilegales establecidas por los órganos locales, en su función normativa.

Conforme a lo establecido por el artículo 2 de la Ley N° 28996 – Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada, se entiende por barrera burocrática a las exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas establecidos por las entidades de la Administración Pública a través de sus actos y disposiciones.

Sin embargo, no toda barrera burocrática resulta ser ilegal o irracional, ya que muchas sólo constituyen restricciones para un adecuado desarrollo de las actividades económicas, como por ejemplo el permiso otorgado por Defensa Civil para ver si el establecimiento cumple con las normas de seguridad, como paso previo al otorgamiento de una licencia municipal de funcionamiento para una discoteca, siendo imprescindible que el local cuente con todas las medidas de seguridad necesarias para proteger la integridad de los asistentes al establecimiento y las del propio personal que laborará en ésta.

Así, esta barrera burocrática para el ejercicio de una actividad económica, resulta positivo para el mercado, en donde se busca proteger a la comunidad, no constituyendo ésta una medida ilegal o irracional que impida la inversión privada.

Pero qué pasa cuando existen barreras burocráticas emitidas por entidades públicas, que van en contra del ordenamiento jurídico, o desproporcionadas en cuanto a los requisitos para alcanzar su finalidad, en estos supuestos estaremos ante las llamadas

barreras burocráticas ilegales o irracionales, respectivamente, las cuales en vez de buscar un beneficio para el interés social, lo que trae como consecuencia es entorpecer las inversiones, generando sobrecostos que tarde o temprano serán trasladados al consumidor final.

Para controlar y eliminar esto último, mediante la Ley de organización y funciones del INDECOPI - Decreto Ley N° 25868, se creó la Comisión de Acceso al Mercado, nombre que fue modificado a Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, por el Decreto Legislativo N° 1033, que sustituyó a la primera norma, y mediante la cual se estableció que su función es la de supervisar que los actos y disposiciones de las entidades de la administración pública, no constituyan barreras que obstaculicen o impidan de forma irracional el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado³⁶. Así, a efectos de determinar si estamos ante una barrera burocrática ilegal o no, esta Comisión ha desarrollado en su jurisprudencia, el esquema del análisis de legalidad y razonabilidad.

En atención a ello, mediante Resolución N° 182-97-TDC, la Sala de Defensa de la Competencia del INDECOPI, en la denuncia interpuesta por Inversiones La Merced S.A., contra la Municipalidad Provincial de Trujillo y su Alcalde, expediente N° 036-96-CAM, estableció como precedente de observancia obligatoria, los criterios que deberán tomarse en cuenta para determinar la existencia de una barrera burocrática ilegal o irracional, que impida el acceso o la permanencia en el mercado del agente económico, aplicando un análisis de legalidad y razonabilidad de la medida.

Como análisis de legalidad, se debe evaluar si la medida cuestionada ha respetado las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso en concreto, y si está dentro de las competencias conferidas a la autoridad que la emitió. Asimismo, respecto al análisis de racionalidad, se evalúa si la medida tiene un interés público justificado y no sean desproporcionadas en cuanto a sus fines o determinen discriminaciones injustificadas en los agentes económicos.

³⁶ **Artículo 23 Decreto Legislativo N° 1033.-** De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.- Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas aplicar las leyes que regulan el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad que afectan a los ciudadanos y empresas, y velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

Realizado este análisis, y de dar positivo, la Comisión bajo comentario, cuenta con la potestad de suprimir la barrera burocrática ilegal o irracional impugnada por el administrado, inaplicándola para el caso en concreto (control difuso), sin perjuicio de notificar a la entidad estatal que la emitió para que la modifique o derogue.

Ahora bien, cómo se aplica esta función de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, cuando se trata de normas municipales o regionales de carácter general, es decir, de ordenanzas con rango de ley.

El Tribunal Constitucional mediante precedente recaído en el expediente N° 3741-2004-AA/TC, estableció que los tribunales administrativos, no sólo tenían la facultad de hacer cumplir la Constitución, sino también el deber constitucional de realizar el control difuso de las normas que sustentan los actos administrativos y que son contrarias a la Constitución o a la interpretación que de ellas haya realizado el máximo intérprete de ésta.

Así, la inaplicación de una ordenanza regional o local, en caso éstas sean contrarias a la Constitución o demás normas del ordenamiento jurídico, no sería la excepción; tal como el Tribunal Constitucional lo dejó establecido en la sentencia recaída en el expediente N° 00014-2009-PI/TC³⁷, en donde señaló que el control difuso administrativo procederá cuando: i) se lleve a cabo por tribunales de carácter nacional adscritos al Poder Ejecutivo y que tengan por finalidad la declaración de derechos fundamentales de los administrados, ii) la ley cuestionada no sea posible de ser interpretada de conformidad con la Constitución, iii) que dicho examen de constitucionalidad sea relevante para resolver la controversia planteada dentro de un proceso administrativo, y iv) el ejercicio del control difuso administrativo se realiza a pedido de parte.

Asimismo, pero de forma excepcional, el control difuso procede de oficio, pero sólo si se vulnera la interpretación y/o los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional, con lo cual el INDECOPI podrá iniciar acción popular o recurrir a la Defensoría del Pueblo, para solicitar se interponga una demanda de inconstitucionalidad, la cual de acuerdo a la evaluación que esta última realice decidirá si procede.

³⁷ Sentencia del 25 de agosto de 2010, emitida por el Tribunal Constitucional. Op. Cit.

Por lo antes expuesto, si bien es cierto las Municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, ello no quiere decir que su actuar pueda ir en contra del ordenamiento jurídico en general, por lo cual en caso las ordenanzas que emitan, establezcan barreras burocráticas ilegales o irracionables, a pedido de parte la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, la inaplicará para el caso en concreto.

Así respecto al caso que nos ocupa, en materia de instalación de antenas de telecomunicaciones, las Municipalidades han emitido una serie de ordenanzas tratando de recoger las disposiciones normativas emitidas por el gobierno nacional, en cuanto a la expansión de la infraestructura necesaria para brindar un mejor y mayor servicio de las telecomunicaciones.

Sin embargo, existen Municipalidades que yendo en contra del ordenamiento general en esta materia, prohíben la instalación de antenas de telecomunicaciones en su jurisdicción alegando razones sin sustento fáctico o jurídico, tal como ocurrió en la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero, ubicado en la provincia y departamento de Arequipa, quien mediante la Ordenanza N° 0106-MDJLBYR, prohibió la instalación de antenas de telefonía móvil celular.

Ello conllevó a que la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (en adelante AFIN)³⁸, denunciara en el año 2006,³⁹ a la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero, ante la Comisión de Acceso al Mercado, hoy denominada Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI, alegando que esta entidad edil, a través de la Ordenanza N° 0106-MDJLBYR, impuso una barrera burocrática consistente en la prohibición de instalar antenas para telefonía móvil, no contando con competencia para ello, resultando esta restricción ilegal.

³⁸ AFIN es una asociación gremial que agrupa a las principales empresas concesionarias de infraestructura de servicios públicos en los sectores de energía, transporte, telecomunicaciones, salud y saneamiento; y tiene como objetivo, propiciar el desarrollo de la infraestructura de servicios públicos, contribuyendo al crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

³⁹ Esta denuncia fue tramitada en el expediente N° 000089-2006/CAM.

En sus descargos, la Municipalidad denunciada, señaló que los artículo 73° y 79°⁴⁰ de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades- le confieren facultades para proteger y conservar el medio ambiente, y que el artículo 80°⁴¹ del mismo cuerpo normativo le otorga competencia para fiscalizar y realizar el control de los elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente, agregando que la prohibición establecida mediante la Ordenanza cuestionada, tenía por objetivo la conservación del medio ambiente.

La Comisión de Acceso al Mercado, hoy denominado Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI, mediante resolución N° 0019-2007/CAM-INDECOPI, declaró fundada en parte la denuncia interpuesta contra la Municipalidad y calificó como una barrera burocrática ilegal por razones de fondo, la prohibición de instalar antenas de telefonía celular la contemplada en la Ordenanza N° 0106-MDJLBYR, por ser esta infraestructura necesaria para la prestación del servicio público de telecomunicaciones y por tanto, de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por ser éste el órgano que brinda las autorizaciones o concesiones correspondientes. Si bien es cierto los gobiernos locales están

⁴⁰ **“ARTÍCULO 73.- MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL**

(...)

3. Protección y conservación del ambiente

3.1. Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.

(...)”

“ARTÍCULO 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

3.1. Aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia.

3.2. Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privados que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas, así como sus modificaciones; previo cumplimiento de las normas sobre impacto ambiental.

(...)”

⁴¹ **“ARTÍCULO 80.- SANEAMIENTO, SALUBRIDAD Y SALUD**

Las municipalidades, en materia de saneamiento, salubridad y salud, ejercen las siguientes funciones:

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

(...)

3.4. Fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.

(...)”

facultados para emitir normas que en ejercicio de sus potestades, regulen la instalación de infraestructura dentro de su jurisdicción territorial, estas normas no pueden suponer una prohibición total que impida la efectiva prestación de los servicios de telecomunicaciones; tal como se estableció en la resolución bajo comentario.

Este pronunciamiento fue confirmado mediante resolución N° 1493-2007/TDC-INDECOPI, emitido en segunda instancia, por la Sala de Defensa de la Competencia del INDECOPI, en donde se precisó que si bien es cierto una Ordenanza es una norma de carácter general con rango de ley, y podía ser cuestionada vía un proceso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional; lo que se busca ante una denuncia de este tipo es impedir que mediante actos o normas se generen barreras burocráticas ilegales o irracionales que restrinjan el acceso o la permanencia en el mercado de los agentes económicos, finalidad distinta a la que se busca con el primer proceso, donde se trata de garantizar la supremacía constitucional, derogando la norma que resulte inconstitucional.

Añade, tal como lo hemos desarrollado en el capítulo II del presente trabajo, que según el Decreto Supremo N° 027-2004-MTC, TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, se faculta a los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones, a instalar la infraestructura necesaria para la prestación del servicio entregado en concesión, sin necesidad de un nuevo pronunciamiento de la entidad concedente (Ministerio de Transportes y Comunicaciones), requiriendo únicamente que el concesionario cumpla con las normas municipales o de otros organismos públicos, las cuales no deberán constituir barreras de acceso al mercado. En ese sentido, concluye la Sala, que si bien es cierto que los gobiernos locales están facultados para emitir normas en ejercicio de sus potestades para regular la instalación de la infraestructura dentro de su jurisdicción, estas normas no pueden prohibir que se brinde el servicio de telecomunicaciones en dicha zona, no siendo esto último de su competencia.

En este caso no se pudo inaplicar la Ordenanza para el caso en concreto, por cuanto AFIN, no realizaba actividades económicas en el sector de las telecomunicaciones, y que sea a éste a quien se le prohibió la instalación de una antena, sin embargo, la Sala dispuso que la Comisión remita copia de lo actuado al Concejo Municipal de la

denunciada, para que disponga la modificación o derogación de la Ordenanza N° 0106-MDJLBYR, conforme lo dispone el artículo 48° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.⁴²

Por todo lo antes expuesto, resulta evidente que ante Ordenanzas que vayan en contra de las normas de alcance general en temas relacionados a la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas podrá declarar fundada una denuncia e inaplicar la Ordenanza para el caso concreto, o en caso fuera, podrá presentar una denuncia de oficio para lograr esta finalidad, más aún cuando es esta Comisión la encargada de supervisar el cumplimiento de la Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones, rol ratificado por la Ley N° 30228, la cual señala que ninguna otra entidad de la administración pública podrá arrogarse sus facultades.

Las barreras burocráticas, y en esto coinciden Diego Andrade Arriaga, Alfieri Lucchetti Rodríguez y Angel Delgado Silva⁴³, conlleva a menos inversión por parte de los agentes del mercado, y con ello menos posibilidad de desarrollo para el país, siendo que en el ámbito municipal son varios los factores que llevan a establecerlas, siendo la más importante, el desconocimiento o inaplicación de los límites a la autonomía conferida.

3. El derecho a la salud y al medio ambiente. El tan sonado “daño” producido por las antenas de telecomunicaciones.

Muchos hablan sobre el “daño” que las antenas de telecomunicaciones pueden producir a la salud de la población, y muchos gobiernos locales utilizan este argumento para prohibir la instalación de éstas en su jurisdicción.

⁴² “Artículo 48.- Cumplimiento de las normas del presente capítulo

(...)

Sin perjuicio de la inaplicación al caso concreto, la resolución será notificada a la entidad estatal que emitió la norma para que pueda disponer su modificación o derogación. ”

⁴³ ANDRADE ARRIAGA Diego, LUCCHETTI RODRÍGUEZ Alfieri y DELGADO SILVA Angel, “Barreras burocráticas y autonomía municipal” en Revista Círculo de Derecho Administrativo, Año III, N° 4, Lima 2008. Pág. 365-375.

Ahora bien, de acuerdo al principio precautorio, el cual ha sido recogido y reconocido a nivel sectorial en el artículo 2 de la Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse para impedir la degradación del ambiente.

La jurisprudencia constitucional específicamente en el conocido caso Nextel⁴⁴, en el cual, se cuestionaba la relación entre las antenas de telecomunicaciones y el derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de amparo interpuesta por la persona de Máximo Medardo Mass López contra la compañía de telecomunicaciones Nextel del Perú S.A. En este pronunciamiento, se señaló que ante la amenaza de un daño grave a la salud o medio ambiente y ante la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos; debe aplicarse el principio precautorio, que consiste en adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el medio ambiente.

Esta limitación también ha sido recogida en el artículo 5 del Reglamento de la Ley N° 29022 antes señalado, en donde haciendo referencia al principio bajo comentario indica que éste se encuentra referido al cumplimiento de los límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes en telecomunicaciones, aprobados por el Decreto Supremo N° 038-2003-MTC – que establece estos límites, así como sus normas modificatorias.

En ese sentido, mientras se cumplan con los máximos permitidos de radiaciones no ionizantes establecidos por ley y no nos encontremos ante una amenaza o indicios razonables de daño al medio ambiente o a la salud, producido por las antenas de telecomunicaciones; no se tendría que aplicar para el caso concreto, el principio precautorio. En ese sentido, no resulta necesario la exigencia de otra medición ambiental para la instalación de las antenas de telecomunicaciones, bastando con el estudio teórico de radiaciones no ionizantes que las empresas operadoras deben presentar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, antes de instalar una antena; siendo ésta la entidad encargada de emitir un pronunciamiento para proceder

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 4223-2006.

con su instalación, así como la responsable de fiscalizar el cumplimiento de los máximos permisibles.

Así, volviendo a lo establecido en el caso Nextel⁴⁵, el Tribunal Constitucional señaló:

“Pero no siempre la prohibición absoluta de determinada actividad es la única vía para alcanzar determinado grado de protección, pues, dependiendo del caso, el mismo puede ser alcanzado, mediante la reducción de la exposición al riesgo, con el establecimiento de mayores controles y la imposición de ciertas limitaciones. En el presente caso, de los informes técnicos solicitados por este Tribunal se concluye que no existe riesgo de exposición radioeléctrica, por lo que una decisión en el sentido de ordenar el desmantelamiento de la antena de NEXTEL, sería una medida irrazonable y desproporcionada”

Vemos así que no existe per se una disposición que indique que las antenas de telecomunicaciones son dañinas y afectan al derecho a la salud y al medio ambiente, si no que si éstas cumplen con los máximos permitidos en cuanto a radiaciones no ionizantes, de acuerdo a lo establecido por el Decreto Supremo N° 038-2003-MTC y sus modificatorias, éstas cuentan con la aprobación sectorial para ser instaladas. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) de acuerdo a las conclusiones del Foro Internacional: Las antenas de telecomunicaciones desarrollo, inclusión y salud humana, precisa que a la fecha “no hay evidencia consistente y convincente de algún efecto adverso sobre la salud del público en general originadas a las exposiciones provenientes de las estaciones bases”

Asimismo, en la sentencia constitucional bajo comentario, se estableció que la relación que debe existir entre las actividades económicas, como en este caso, la prestación de servicios de telecomunicaciones, y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, se materializa en función a los principios de desarrollo sostenible o sustentable, el principio de conservación, que busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales, principio de prevención, que busca resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro, principio de restauración, respecto al saneamiento y recuperación de bienes ambientales deteriorados, principio de mejora, que busca maximizar los beneficios de los bienes

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 4223-2006.

ambientales, el principio de compensación que busca crear mecanismos de reparación por la explotación de recursos no renovables, y el principio precautorio, antes referido.

El Decreto Supremo N° 038-2003-MTC bajo comentario, aprueba y adopta como límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes en telecomunicaciones, los valores establecidos como niveles de referencia por la Comisión Internacional de Protección en Radiaciones no ionizantes (ICNIRP), que se basa en un análisis de la literatura científica (sobre térmicos y no térmicos). Tanto las mediciones como los cálculos muestran que los niveles de las señales provenientes de estaciones bases en áreas de acceso público, están muy por debajo de los estándares internacionales, en un factor de 100 o más.

Por consiguiente y siendo que quien alega un daño debe probarlo, no existe entidad administrativa o privada que haya probado que las antenas de telecomunicaciones de por sí, producen daño a la salud o al medio ambiente, siendo que lo contrario, y ante indicios razonables de ello, la autoridad sectorial competente de fiscalizarlas, en este caso, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en atención al principio precautorio debería tomar acciones sobre el particular.

Lamentablemente, la falta de información de la población sobre la materia, trae como consecuencia que los gobiernos locales atendiendo a dicho temor, y a efectos de no recibir quejas vecinales que pueden entorpecer la labor edil, prohíben de manera categórica la instalación de las antenas de telecomunicaciones en su jurisdicción, yendo en contra de la función de fomento del gobierno nacional, en cuanto a la expansión de la infraestructura en telecomunicaciones, para lograr un mayor y mejor servicio.

Justamente por esto, en la última publicación realizada por el OSIPTEL, “Infraestructura de redes móviles en el Perú: Análisis y recomendaciones para promover su mejora”, recomienda que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones continúe con las campañas informativas mediante foros internacionales con presencia de expertos de la Organización Mundial de la Salud, a cerca de las radiaciones no ionizantes producidas por las estaciones base (conformados por uno o más equipos transmisores, receptores o una combinación de estos, asociados a su antena o

sistema de antenas) y sus efectos no nocivos en la salud; involucrando al Ministerio de Salud en estas campañas.

Asimismo se recomienda que el estado publique los resultados de las mediciones realizadas, sea por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones o por el Ministerio del Ambiente, sobre la radiación emitida por las estaciones base, haciendo un comparativo con los estándares máximos permisibles en la normativa nacional e internacional.

4. Relación entre servicio de telecomunicaciones necesaria e infraestructura instalada.

Cuántas veces hemos escuchado que la red se cayó o que el servicio de telefonía celular está fallando, está muy lento, o simplemente que en ciertas zonas no tenemos cobertura.

Bueno, esto ocurre por cuanto no existe en el Perú, la cantidad de antenas de telecomunicaciones necesarias para satisfacer la demanda que cada día crece más y para tener la capacidad de brindar un mejor servicio acorde a la evolución de la tecnología.

Existen estudios que demuestran que en el Perú tenemos un déficit en antenas de telecomunicaciones, siendo que para el 2025 necesitaremos más de catorce mil, para que se pueda brindar cobertura a la población, tal como lo ha señalado OSIPTEL en su última publicación comentada en los numerales precedentes.

En ese sentido, se requiere un rápido y eficiente despliegue de infraestructura por parte de las empresas operadoras, a efectos de poder lograr o siquiera acercarnos a dicha cifra, siendo necesario la utilización de tecnología más moderna y eficiente como celdas de menor cobertura pero de alta capacidad, conocidas como small cells, entre otras.

Contar con mayor y mejor cobertura, disminuirá las quejas que actualmente se reciben a diario por las empresas operadoras y el organismo regulador, OSIPTEL, por

parte de los consumidores insatisfechos por la cobertura, mala recepción de la señal, entre otras, consecuencias propias de no contar con una adecuada infraestructura de las telecomunicaciones en nuestro país.

5. Conclusiones

Nuestro Estado, es uno, unitario y descentralizado, en donde prima el principio de subsidiariedad vertical, existiendo una relación del gobierno central o nacional, con los gobiernos regionales y locales, siendo que el primero debe respetar las competencias otorgadas por ley o la Constitución a los otros dos niveles de gobierno, y no interferir en ellas.

Es así, que estos distintos niveles de gobierno, sin interferir en sus funciones, deben cooperar entre ellos, para respetar y aplicar el ordenamiento jurídico general establecido para coadyuvar a la función de fomento en la expansión de la infraestructura de telecomunicaciones, específicamente en la instalación de antenas, de acuerdo al caso que nos ocupa.

Sin embargo en la práctica ello no ha sido posible por cuanto los órganos locales o también llamados Municipalidades distritales, no han respetado en su mayoría, los límites de la autonomía que les ha sido conferida por la Constitución Política del Perú, (norma de alcance general) lo cual se ha visto reflejado en la infinidad de trabas burocráticas, requisitos establecidos al margen de la ley, prohibiciones sin mayor sustento fáctico o jurídico, entre otras; presentes al momento de otorgar las autorizaciones para la instalación de la infraestructura necesaria por parte de las empresas operadoras o para su regularización, quienes se encuentran obligadas con el Estado peruano, a brindar el servicio de telecomunicaciones de forma eficiente y con una mayor cobertura a toda la población.

Así, el déficit existente en cuanto a antenas de telecomunicaciones necesarias para brindar este servicio, no ha podido ser remontado pese a los esfuerzos de fomento establecidos por el gobierno nacional desde hace ya varios años, toda vez que los gobiernos locales no han cooperado con ello, si no que escudándose en la autonomía conferida, han actuado en sentido opuesto al fin deseado.

Esto último, debido a que los funcionarios que forman parte de estos órganos de gobierno, y que son renovados cada cuanto, se dejan llevar por un fin recaudador, por cuanto ven a las empresas operadoras como una fuente de ingresos; pero sobre todo, por desconocimiento de las normas existentes sobre la materia, sin dejar de lado, la presión social por no tener cerca a las tan “mal vistas y dañinas” antenas de telecomunicaciones.

Por consiguiente, lo que sugerimos es que el papel de los gobiernos locales en cuanto a otorgar autorizaciones o fiscalizar la instalación de la infraestructura necesaria en materia de telecomunicaciones (antenas), sea limitada y se reduzca sólo a la verificación de las empresas operadoras, en cuanto al cumplimiento de las normas del derecho urbanístico en la jurisdicción, confiriendo a su vez, un papel más activo al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entidad especializada y con conocimiento idóneo sobre el tema de las telecomunicaciones, quien además consideramos, debe implementar una campaña de alcance general, para que la población conozca sobre las tan mencionadas antenas de telecomunicaciones.

La emisión de la Ley N° 30228, que modifica la Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones, ha significado un paso más para lograr la tan ansiada y necesitada expansión de esta infraestructura, estableciendo entre sus principales modificaciones, un procedimiento de aprobación automática de las autorizaciones municipales para su instalación; sin embargo aún su aplicación en la práctica es incipiente, por lo cual existe un largo camino que recorrer para lograr que los gobiernos locales entiendan la importancia y finalidad de la instalación de las antenas en las comunidades, lo cual va de la mano con la relevancia que tienen las normas emitidas en la materia, en concordancia con las normas del ordenamiento general; para lo cual deberán dejar de mirar este tema desde un punto de vista equivocado, sin tergiversar y abusar de la autonomía que les ha sido conferida como gobierno local, todo esto, para beneficio de la población.

6. Bibliografía

1. CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomos 1 y 2, Lima, Editorial Palestra, 2010.
2. KRESALJA BALDO-OCHOA, César. Derecho Constitucional Económico, Lima, 2009.

3. ABRUÑA PUYOL, Antonio. Delimitación jurídica de la administración pública en el ordenamiento peruano". Palestra, Lima 2011.
4. DROMI, José Roberto. Derecho administrativo, Buenos Aires, Argentina, 2004
5. ESTEVE PARDO, José. Lecciones de derecho administrativo. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2011.
6. BACA ONETO, Víctor Sebastián. Los actos de gobierno: un estudio sobre su naturaleza y régimen jurídico aplicado al ordenamiento peruano. Universidad de Piura, 2003.
7. CASTRO-POZO DÍAZ, Hildebrando. Ley de orgánica de municipalidades: comentada, concordada, jurisprudencia. Editorial San Marcos, Lima, 2005.
8. LAGUNA DE PAZ, José Carlos. La autorización administrativa. Editorial Aranzadi, Navarra, 2006.
9. PARADA, Ramón. Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2010.
10. CÉSPEDES ZAVALA, Derecho Regional: Normatividad esencial del proceso de descentralización peruano. Vol. I, Lima.
11. ZEGARRA VALDIVIA, Diego. Servicio Público y Regulación. Marco institucional de las telecomunicaciones en el Perú. Palestra. Lima – 2005.
12. BLANQUER CRIADO, David. La concesión de servicio público. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2012.
13. PAREJO ALFONSO, Luciano. La autonomía local en la Constitución. En: Tratado de Derecho Municipal. Tomo I. Civitas Ediciones. Madrid. Pág. 39.
14. CASTRO-POZO DÍAZ, Hildebrando. Ley Orgánica de Municipalidades. Rao Editora. Lima, 2003.
15. ANDRADE ARRIAGA Diego, LUCCHETTI RODRÍGUEZ Alfieri y DELGADO SILVA Angel, "Barreras burocráticas y autonomía municipal" en Revista Círculo de Derecho Administrativo, Año III, N° 4, Lima 2008.
16. <https://www.osiptel.gob.pe/documentos/infraestructura-redesmoviles-peru>