

A	:	DAVID VILLAVICENCIO FERNANDEZ GERENTE GENERAL (E)
ASUNTO	:	OPINIÓN LEGAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY Nº 6757/2020-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY Nº 29022 – LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EXPANSIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN TELECOMUNICACIONES
REFERENCIA	:	Oficio Nº 019-2020-2021-CTC/CR
FECHA	:	18 de enero de 2021

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ABOGADA ESPECIALISTA EN TEMAS REGULATORIOS	CLAUDIA GIULIANA SILVA JÁUREGUI
REVISADO POR	ABOGADO COORDINADOR	ROCÍO ANDREA OBREGÓN ANGELES
APROBADO POR	GERENTE DE ASESORÍA LEGAL	L. ALBERTO AREQUIPEÑO TÁMARA



I. OBJETIVO

El presente informe tiene por objeto analizar el Proyecto de Ley N° 6757/2020-CR (en adelante, Proyecto de Ley), que propone modificar los artículos 5, 6, 7 y 9 de la Ley N° 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, por iniciativa de la congresista Luis Carlos Simeón Hurtado.

II. ANTECEDENTES

Mediante Oficio N° 919-2020-2021-CTC/CR, recibido el 17 de diciembre de 2020, el señor Luis Carlos Simeón Hurtado, Congresista y Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicita al Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, OSIPTEL) emitir opinión sobre el Proyecto de Ley que propone modificar los artículos 5, 6, 7 y 9 de la Ley N° 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, a fin de complementar la inversión privada razonable, teniendo en cuenta los impactos ambientales en la instalación y preservación de infraestructura de telecomunicaciones.

III. ANÁLISIS**3.1. Consideraciones Generales.-**

Con fecha 20 de mayo de 2007, se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley N° 29022, Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, vigente por un plazo temporal de cuatro años, que abordó varios temas relevantes relacionados a la actuación de las entidades de la Administración Pública, respecto del plan de expansión de infraestructura de telecomunicaciones por parte de las empresas concesionarias.

Así, se tiene que la finalidad de dicha norma, era crear un marco legal que facilitara que las empresas concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones, expandan la infraestructura necesaria para brindar sus servicios; para lo cual, se establecían 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. Dichos obstáculos desincentivaban la inversión privada y perjudicaban el desarrollo de los servicios públicos, existiendo por ello, un gran déficit en infraestructura de telecomunicaciones que afectaba a la población en general.

Por tales consideraciones, en noviembre de 2009 se emitió la Ley N° 29432, a efectos de prorrogar el plazo de vigencia de la Ley N° 29022, con lo cual se buscaba superar la problemática de carácter municipal para que las empresas concesionarias puedan expandir la infraestructura en telecomunicaciones y regularizar la ya existente. No obstante, al término del plazo correspondiente, las trabas por parte de los gobiernos locales, que fueron detectadas en un primer momento, persistían.

Siendo así, 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 (4) años, contados a partir de su



publicación. Asimismo, se otorgó un plazo similar para que se regularice la infraestructura previamente instalada.

Ahora bien, a efectos de seguir con el fomento de la expansión de infraestructura en telecomunicaciones, se emitió la Ley N° 30228, publicada el 12 de julio de 2014, con la cual se prorrogó el plazo por diez años contados desde la vigencia de la Ley N° 29868 y, con la cual, se incluyó el régimen de aprobación automática en los procedimientos de solicitud de permisos de instalación de infraestructura en telecomunicaciones y que buscaba armonizar y consensuar los requisitos exigibles en todos los gobiernos locales, al señalar que estos serían los establecidos por dicha ley y su reglamento.

Finalmente, con la declaratoria de Emergencia Sanitaria a nivel nacional, a través del Decreto Supremo 008-2020-SA¹, se emitieron diversas disposiciones direccionadas a ajustar procedimientos administrativos a las medidas adoptadas por el Estado Peruano para la prevención y control para evitar la propagación del COVID-19. Una de las normas emitidas fue el Decreto Legislativo N° 1477² que estableció- entre otros puntos- el procedimiento de aprobación automática para la obtención de autorizaciones para la instalación de Infraestructura de Telecomunicaciones.

Entonces, frente a los antecedentes expuestos, se presenta el Proyecto de Ley materia de evaluación, que propone que la expansión de la infraestructura en telecomunicaciones se genere bajo un procedimiento administrativo de evaluación previa, tomando en cuenta los impactos ambientales de la instalación y preservación de infraestructura de telecomunicaciones; por lo que corresponde que este Organismo Regulador efectúe el análisis respectivo.

3.2. Consideraciones Principales con relación al articulado propuesto.-

a. Sobre la modificación del artículo 5 de la Ley N° 29022.-

En principio, es importante indicar que la modificación del artículo 5 plantea los siguientes puntos:

- i. Modificación del régimen establecido para la obtención de autorizaciones para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos, de un procedimiento administrativo de aprobación automática a uno de evaluación previa.
- ii. Disponer que sea el proveedor de infraestructura quien garantice la protección del espacio urbanístico ambiental.
- iii. Disponer la aprobación del Plan de Obras por parte de la Municipalidad competente, como requisito para la instalación de infraestructura en áreas públicas como jardines, parques, plazas y áreas verdes en general.
- iv. Disponer que en los parques, plazas y áreas verdes que se encuentren dentro del Plan de Evacuación de Emergencia del Distrito, no se coloque ningún tipo de infraestructura de telecomunicaciones.

Sobre el punto i), es necesario indicar que la modificación del tipo de procedimiento administrativo, de aprobación automática a uno de evaluación previa, podría generar

¹ La misma que fue prorrogada por noventa (90) días calendario, a través del Decreto Supremo N° 020-2020-SA.

² Publicada el 8 de mayo de 2020 en el Diario Oficial "El Peruano".



retrasos en la obtención de autorizaciones para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones.

Al respecto, se debe tomar en cuenta que durante el periodo comprendido entre los años 2017 y 2019, la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI ha declarado alrededor de setenta y cinco (75)³ barreras ilegales y/o carentes de razonabilidad a nivel nacional a raíz de diversos inconvenientes vinculados a la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, en la medida que diversas municipalidades distritales exigían requisitos no esenciales fuera de lo dispuesto en la Ley N° 29022 y su Reglamento.

Lo señalado en el párrafo precedente ya suponía un retraso en la instalación de infraestructura de telecomunicaciones; con lo cual, disponer la evaluación previa de requisitos normativamente previstos podría intensificar dicha situación. Además, también impactaría en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, en tanto se podría incrementar los problemas de calidad y/o retraso en la instalación de los referidos servicios, lo cual afecta directamente a los usuarios.

Es importante señalar que en el estudio realizado por el OSIPTEL –“Estimación del número de estaciones base celular, para atender la demanda de servicios móviles en el Perú al año 2025”⁴ se estimó que para el año 2025, se requiere que el Perú cuente con 60,771 Estaciones Base distribuidas en todo el territorio nacional.

De otro lado, cabe mencionar que el Proyecto de Ley si bien propone que el procedimiento de obtención de autorizaciones sea de evaluación previa, no se ha indicado el tipo de silencio administrativo aplicable. Pese a ello, este Organismo considera que para que la disposición se encuentre alineada con lo dispuesto en el artículo 5⁵ del Decreto Legislativo N° 1014, tendría que establecerse la aplicación del silencio administrativo positivo a fin de propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura.

Ahora bien, sobre el punto ii), se observa que la disposición planteada busca garantizar la protección del espacio urbanístico ambiental. En esa línea, es importante precisar que el artículo 12⁶ del Decreto Supremo N° 003-2015-MTC que aprobó el Reglamento de la Ley N° 29022, estableció que es un requisito para la aprobación automática de una autorización, la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC) por parte de las empresas operadoras; por lo que podemos afirmar que ya existen

³ <https://www.indecopi.gob.pe/web/portal-sobre-eliminacion-de-barreras-burocraticas/rankings>

⁴

<https://repositorio.osiptel.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12630/746/50%20DT%20Estimaci%C3%B3n%20de%20EBC%20al%202025.pdf>

⁵ **Artículo 5.- Silencio Administrativo Positivo**

La respuesta a la solicitud de autorización para la realización de obras de instalación, ampliación o mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos señalados en el Artículo 2 del presente Decreto Legislativo, por parte de la autoridad municipal, se sujeta a silencio administrativo positivo cumplido el plazo de 30 (treinta) días hábiles contados desde la presentación de la solicitud respectiva.

(...)

⁶ **Artículo 12.- Requisitos Generales para la Aprobación Automática de una Autorización**

Los Solicitantes de una Autorización presentan a la Entidad competente los siguientes documentos:

(...)

f. Instrumento de gestión ambiental aprobado por el Ministerio.



mecanismos destinados a contribuir con la protección del medio ambiente, así como, prevenir, atenuar o mejorar problemas ambientales.

Al respecto, corresponde agregar que desde el año 2003, existe normativa emitida por el MTC que regula los Límites Máximos Permisibles de las emisiones de campos electromagnéticos de las antenas, conocidas técnicamente como Radiaciones No Ionizantes (RNI), la misma que establece valores límites para la exposición poblacional y ocupacional⁷.

Incluso, mediante Resolución N° 120-2005-MTC/03, se aprobaron las restricciones radioeléctricas en áreas de uso público, donde se definieron los lugares en los que se considera que la población expuesta podría ser sensible a los campos electromagnéticos, esto es, Colegios (de Educación Inicial, Primaria y Secundaria), Hospitales, Centros de Salud y Clínicas. Para dichos lugares, se establecieron límites más bajos de emisión y que las instalaciones deberían respetar el principio de mantener el nivel de las radiaciones no ionizantes “tan bajo como sea técnicamente posible”.

Siendo así, considerando que existen cuerpos normativos que salvaguardan no solo la protección del espacio urbanístico ambiental sino también la integridad y salud de la ciudadanía, más que establecer un requisito que terminará obstaculizando la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos, se recomienda incentivar campañas de información y comunicación integral en las que también participen instituciones del sector salud, que coadyuven a informar a la ciudadanía sobre los riesgos o no de la instalación de antenas.

Por otro lado, para evaluar el punto iii), corresponde hacer referencia a lo establecido en el artículo 12 del Reglamento de la Ley N° 29022, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2015-MTC. Así se tiene lo siguiente:

“Artículo 12.- Requisitos Generales para la Aprobación Automática de una Autorización

Los Solicitantes de una Autorización presentan a la Entidad competente los siguientes documentos:

(...)

d. El Plan de Obras acompañado de la información y documentación sustentatoria de conformidad a lo dispuesto en el artículo 15.

(...)”

(Subrayado agregado)

Como se puede observar de lo citado, el Plan de Obras es uno de los requisitos para la instalación de infraestructura, con lo cual es posible que la municipalidad correspondiente los evalúe todos en un sólo acto a fin de autorizar la instalación de infraestructura de telecomunicaciones⁸. En esa línea, carece de razonabilidad que se exija una aprobación previa y específica del Plan de Obras, más aun cuando la Ley

⁷ D.S. N°038-2003-MTC y D.S. N°038-2006-MTC.

⁸ “Artículo 12.- Requisitos Generales para la Aprobación Automática de una Autorización

Los Solicitantes de una Autorización presentan a la Entidad competente los siguientes documentos:

(...)

d. El Plan de Obras acompañado de la información y documentación sustentatoria de conformidad a lo dispuesto en el artículo 15

(...)”



N° 30477 ya regula la presentación y contenido de dicho documento y, la Resolución N° 415-2019-VIVIENDA⁹ también incorpora reglas específicas para ello.

Finalmente, en relación al ítem iv) es preciso hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley N° 29022, el mismo que establece las reglas para la instalación de infraestructura y excluye la posibilidad de intervenir zonas o áreas que pongan en riesgo a la ciudadanía. Así, se tiene lo siguiente:

“Artículo 7.- Reglas comunes para la instalación de infraestructura

7.1 La infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones que sea instalada por los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones, no puede:

- a) Obstruir la circulación de vehículos, peatones o ciclistas.*
- b) Impedir el uso de plazas y parques.*
- c) Afectar la visibilidad de conductores de vehículos que circulen por la vía pública.*
- d) Interferir en la visibilidad de la señalización de tránsito.*
- e) Dañar, impedir el acceso o hacer inviable el mantenimiento, funcionamiento o instalación de infraestructura de otros servicios públicos.*
- f) Dañar el patrimonio urbanístico, histórico, cultural, turístico y paisajístico.*
- g) Poner en riesgo la seguridad de terceros y de edificaciones vecinas.*
- h) Generar radiación no ionizante en telecomunicaciones sobre los límites máximos permisibles establecidos por la regulación sectorial, de acuerdo a los estándares internacionales.*
- i) Afectar la biodiversidad y los ecosistemas al interior de las áreas naturales protegidas, sus zonas de amortiguamiento y en las áreas de conservación regional.*

7.2 Los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones deben desarrollar sus proyectos con tecnología que permita que las estaciones de radiocomunicación, las torres y las antenas sean instaladas con el mínimo de impacto paisajístico, en armonía estética con el entorno y edificaciones circundantes, integradas al paisaje urbano y con impacto ambiental reducido, conforme se establezca en el reglamento de la presente Ley.

(...)”

De la misma manera, en el numeral 7.3 del artículo antes citado se dispone que son los concesionarios en telecomunicaciones los responsables de la observancia de las obligaciones impuestas y que, el cumplimiento de estas es supervisado y sancionado por los gobiernos locales, con excepción de los supuestos cuya fiscalización esté a cargo de entidades con competencias legales exclusivas en la materia.

A partir de todo lo expuesto, se debe incidir en que las municipalidades son los órganos competentes para regular los requisitos para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en sus localidades, en concordancia con las normas sectoriales de mayor rango.

Por lo tanto, consideramos que el artículo 5 de la Ley N° 29022 debe mantenerse como hasta la fecha; esto es, no debe incorporar disposiciones que vayan en contra de lo estipulado en otras leyes. Contrariamente a ello, se sugiere continuar con el establecimiento de un procedimiento de aprobación automática que beneficie la expansión de la infraestructura en telecomunicaciones, así como con la generación de espacios de mejora para que las municipalidades amplíen su ámbito de fiscalización posterior.



⁹ Resolución que dispone la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30477, Ley que Regula la Ejecución de Obras de Servicios Públicos autorizadas por las municipalidades en las áreas de dominio público.

b. Sobre la modificación del artículo 6 de la Ley 29022.-

El Proyecto de Ley N° 6757/2020-CR, en relación al artículo 6 de la Ley N° 29022, propone incorporar lo siguiente:

“Artículo 6.- Uso de áreas y bienes de dominio público

A partir de la entrada en vigencia del presente régimen, el uso de las áreas y bienes de dominio público, incluidos el suelo, subsuelo y aires de caminos públicos, calles y plazas, por parte de los operadores de los servicios públicos de telecomunicaciones, para el despliegue, mejoras y/o mantenimiento de la infraestructura instalada o por instalarse, es a título gratuito.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones dentro de la adopción de las políticas y normas de alcance nacional, deberá establecer las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural.

En relación a lo propuesto por el Proyecto de Ley, es preciso indicar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 de la Ley N° 30477, las entidades públicas que intervienen en el otorgamiento de la autorización para ejecución de obra en área de dominio público y la posterior certificación de conformidad de obra son las municipalidades provinciales y distritales y la Municipalidad Metropolitana de Lima, que tiene régimen especial según la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Dicha competencia ha sido reconocida también por la Ley N° 29022 en tanto, en su artículo 7, específicamente en el numeral 7.3, se estableció que las entidades encargadas de autorizar la instalación para la prestación de servicios públicos, incluidos los de telecomunicaciones, son las municipalidades distritales.

Vale indicar que esa misma línea se siguió en el Decreto Legislativo N° 1477 que estableció medidas a fin de facilitar la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones frente a la emergencia sanitaria producida por el brote del COVID-19. Al respecto, en dicho cuerpo normativo se indicó que los operadores de servicios públicos y los proveedores de infraestructura pasiva podrían acogerse a un procedimiento especial de obtención de autorización para la instalación de Infraestructura de Telecomunicaciones ante la Municipalidad competente, hasta el 31 de diciembre de 2020 o por el plazo que dure la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada por Decreto Supremo N° 008-2020-SA y/o ampliatorias, en caso ésta exceda la fecha señalada.

En función de lo antes descrito, si bien lo propuesto podría tener la naturaleza de directriz general, se sugiere que en caso se apruebe la modificación, se estandaricen los requisitos y plazos para el procedimiento ante los municipios a fin de garantizar que se realice dentro del marco legal pertinente a la luz de los principios de predictibilidad, celeridad y confianza legítima.

c. Sobre la incorporación del artículo 9 a la Ley 29022.-

El Proyecto de Ley N° 6757/2020-CR, en relación al artículo 9 de la Ley N° 29022, propone incorporar lo siguiente:



“Artículo 9.- Obligaciones de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones.

Los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones deberán asumir las siguientes obligaciones:

(...)

f) Velar por la prevención, precaución y desarrollo sostenible ambiental, que afecten riesgos a la salud de los pobladores.”

Se advierte que la propuesta de incorporación del literal f) al artículo 9 de la Ley 29022, implica establecer que los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones se encuentran obligados a “velar por la prevención, precaución y desarrollo sostenible ambiental, que afecten riesgos a la salud de los pobladores”.

Al respecto, es importante señalar que dicho objetivo se alcanza con la adecuación de los concesionarios a los requisitos establecidos por el Reglamento de la Ley N° 29022, con lo cual es labor de las municipalidades garantizar el cumplimiento de dichas disposiciones así como de la normativa particular de su competencia, a fin de reducir la generación de riesgos en la salud de los ciudadanos”.

También resulta necesario reiterar que en la línea de garantizar la sostenibilidad ambiental, de acuerdo a lo estipulado por el Decreto Supremo N° 038-2013-MTC, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene a su cargo la verificación de que las antenas de telecomunicaciones no excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) de Radiaciones No Ionizantes (RNI), de modo que las emisiones cumplan con los estándares establecidos por la normativa peruana e internacional, en salvaguarda de la salud de las personas.

En consecuencia, la modificación planteada en este extremo resultaría únicamente declarativa en tanto el articulado de las normas vigentes ya contiene obligaciones que garantizar la protección al medio ambiente.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Por lo expuesto, se concluye que la aprobación del Proyecto de Ley N° 6757/2020-CR resultaría contraproducente para el sector, tomando en cuenta la importancia del despliegue de la infraestructura para garantizar una adecuada prestación del servicio público de telecomunicaciones.

Atentamente,

