

Proyecto de Ley que propone modificar la Ley N° 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones a fin de garantizar la inversión privada regulada y sostenible.

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del congresista **Edyson Humberto Morales Ramírez**, miembro de la Bancada Frente Amplio, de conformidad con lo señalado en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, así como de los artículos 75° y 76° del reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29022, LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EXPANSIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN TELECOMUNICACIONES A FIN DE PROMOVER LA INVERSIÓN PRIVADA REGULADA Y SOSTENIBLE

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente Ley tiene como objeto modificar el artículo 1, 5, 6 y 9 de la Ley N° 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones a fin de propiciar mecanismos de participación ciudadana, garantizar la información oportuna, sostenibilidad ambiental y el principio precautorio en el fortalecimiento de la expansión de infraestructura en telecomunicaciones.

Artículo 2. Modificación del artículo 1, 5, 6 y 9 de la Ley N° 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones

Modifíquese la Ley N° 29022, la misma que quedará redactada en los siguientes términos:

"Artículo 1. Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto establecer un régimen especial 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 **aseguren la participación ciudadana y la sostenibilidad ambiental** promuevan la inversión privada en infraestructura necesaria para la prestación de esos servicios, así como de medidas que faciliten dichas actividades.

(...)

"Artículo 5. Régimen de permisos y/o autorizaciones

5.1 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 sujetan a un procedimiento administrativo de **evaluación previa con silencio administrativo negativo**. **Los peticionarios deben** presentar un plan de trabajo de obras públicas, de acuerdo a las condiciones, procedimientos y requisitos que se establezcan en las normas reglamentarias o complementarias a la presente Ley, **que exprese la responsabilidad social que garantiza la protección del espacio urbanístico, ambiental, prevenir los riesgos a la salud y el patrimonio cultural**. En el marco de sus competencias, las entidades realizan las labores de fiscalización necesarias para asegurar la correcta ejecución de las obras que afecten o utilicen la vía pública.

El procedimiento de permisos y/o autorizaciones cuentan con la participación de la sociedad civil mediante audiencias previas a las poblaciones de influencia, opiniones de especialistas u otros que aseguren una decisión informada y el uso planificado del territorio.

La autenticidad de las declaraciones, documentos e información proporcionada por los administrados será posteriormente verificada en forma aleatoria por la entidad que otorgó el permiso correspondiente y en caso de falsedad se declarará su nulidad, imponiéndose una multa en favor de la entidad otorgante de veinticinco (25) unidades impositivas tributarias vigentes a la fecha de pago, por cada permiso revocado.

Lo previsto en este artículo es de aplicación para los procedimientos administrativos que se tramitan ante las entidades de la administración pública y, por tanto, no vulnera el derecho de los propietarios de los inmuebles y predios de negociar las condiciones para el acceso a sus predios.

5.2. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas, y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, **así como los gobiernos regionales y locales** en el marco de sus respectivas competencias, dictan los parámetros mínimos necesarios que las empresas deben observar para la instalación de dicha infraestructura. Las medidas administrativas que se dicten para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, deberán observar estrictamente las disposiciones previstas en la presente Ley.

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 oneroso.**

(...)

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 de riesgos a la salud de la población de influencia observando los límites máximos permisibles establecidos en la legislación nacional e internacional aplicable.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

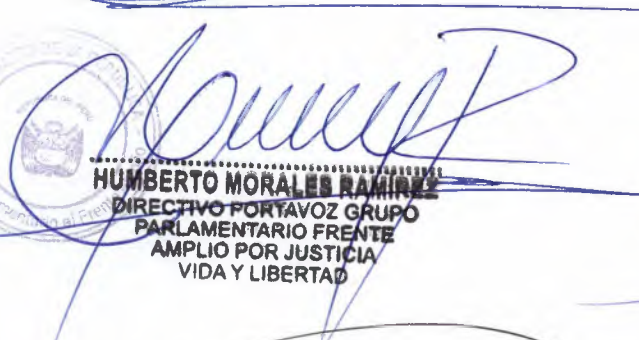
Única. Reglamentación


El reglamento de la presente Ley será aprobado por decreto supremo refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones, dentro de un plazo que no exceda de sesenta (60) días contados a partir de la publicación de la presente Ley.

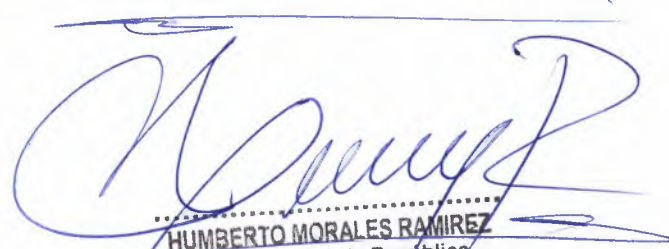
(...)

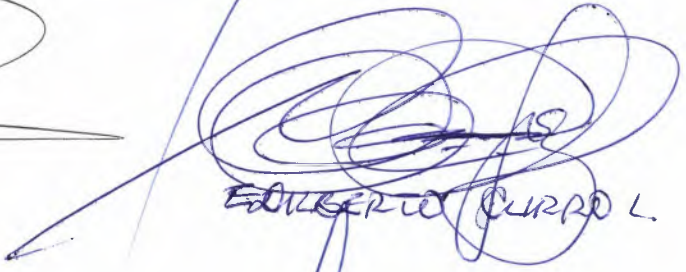
Lima, mayo de 2019.

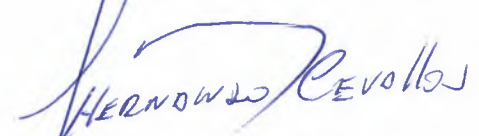
71

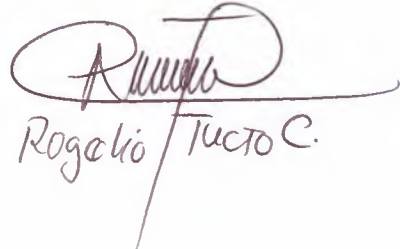

HUMBERTO MORALES RAMIREZ
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO
PARLAMENTARIO FRENTE
AMPLIO POR JUSTICIA
VIDA Y LIBERTAD

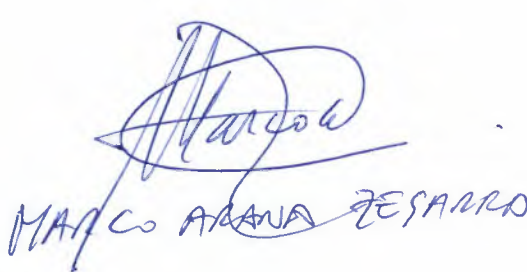

LAPA


HUMBERTO MORALES RAMIREZ
Congresista de la República
H. MORALES


EDGARDO CURRO L.


HERNANDO REVOLLO


Rogelio TUCTO C.


MARCO ARANA ZESARDO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,14...de.....MAYO.....del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 4305 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

—

.....
GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

.....
GIANMARCO PAZ MENDOZA
OFICIAL MAYOR
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

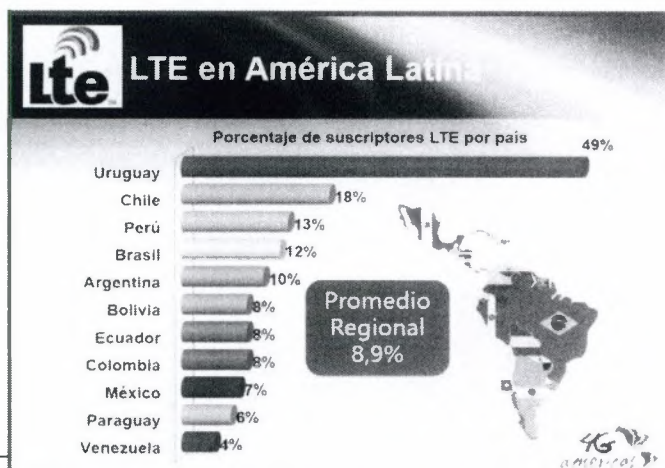
I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

1.1. ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA

La Ley N° 29022, Ley para el fortalecimiento de la expansión de la infraestructura en telecomunicaciones, modificada por la Ley N° 30228, busca establecer la ampliación de la infraestructura en telecomunicaciones dentro de la lógica de liberalización impuesta por el Estado mediante la profundización y la promoción de la inversión privada bajo presupuestos de simplificación de procedimientos y trabas burocráticas en el Estado.

Dicha propuesta busca la expansión en el acceso a las telecomunicaciones bajo una perspectiva de no intervención o de mínima intervención del Estado, lo cual no ha resuelto esta necesidad de la prestación del servicio público en muchos lugares de nuestro país y el servicio de calidad.

Si bien el país no ha desarrollado un adecuado acceso a las telecomunicaciones, ello obedece a la falta de inversión y la tecnología producto de la privatización de este sector de la economía peruana con la venta de la Empresa estatal Entel a Telefónica de España suscitado en los años 90 y no necesariamente es un problema de simplificación. Una evidencia lo ofrece el país de Uruguay¹², que ocupa el primer lugar en el estándar para comunicaciones inalámbricas en toda Latinoamérica.



¹ Rosendo Panza. Impacto de las privatizaciones en el Perú. Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/04/Estudios-Economicos-4-1.pdf>

² Uruguay es el país con más desarrollo del servicio de telecomunicaciones en Latinoamérica, lo cual responde sobre todo a la Empresa pública que ostenta al menos 40 % de la base de clientes de su país. Disponible en : <http://mediatelecom.com.mx/2018/09/06/uruguay-es-de-los-paises-con-mayor-desarrollo-de-las-telecomunicaciones/>



Fuente: file:///F:/TELECOM/Webinar_Infraestructura_Febrero_2016.pdf

La ley cuestionada si bien impulsa y agiliza la dinámica de la inversión privada, que no se pretende suprimir, sin embargo, dicha promoción no tiene restricciones adecuadas para la planificación del fortalecimiento de las infraestructuras en telecomunicaciones, más aún si se trata de la instalación de antenas de telefonía que genera la exposición a radiaciones electromagnéticas a las viviendas circundantes y una probable contaminación.

Vale decir, que la actual normatividad no garantiza especialmente la participación ciudadana, la prevención de los riesgos a la salud, el derecho a la información previa de los potenciales afectados, la planificación urbana, etc. con la finalidad de atender un juicio previo para la toma de decisiones de parte de las Municipalidades en la autorización.

Esto se pone en evidencia ya que en distintos espacios del ámbito nacional se han producido manifestaciones y protestas frente a la realidad actual y la normatividad vigente que regula esta actividad ya que hay una evidente preocupación de los vecinos donde se instala las antenas. La sociedad civil han denunciado que las empresas asociadas a las Telecomunicaciones pretenden expandir e instalar antenas radioeléctricas de telefonía celular, de manera abusiva y muchas veces con resguardo policial, bajo un marco legal permisible frente a estos actos desproporcionales, ya que desincentiva un adecuado procedimiento administrativo que busque proteger derechos y principios de interés social como la participación ciudadana, la prevención de riesgos a la salud, la adecuada planificación territorial.

Tal es así que a la fecha vienen suscitándose conflictos sociales entre pobladores con inadecuada información y las empresas concesionarias que resulta necesario solucionar mediante mecanismos que busquen tener una incidencia general con modificaciones legales. La actual normativa, no asegura la protección de los vecinos que constantemente muestran su intranquilidad y angustia, por lo que es indispensable exigir una evaluación a los permisos y autorizaciones protegiendo a los sujetos débiles.

Dentro de esta lógica se advierte concretamente en la práctica excesos de parte de los inversionistas que bajo el marco legal del Procedimiento Administrativo de Aprobación Automática que demanda el fortalecimiento de la expansión de infraestructura en telecomunicaciones viola derechos básicos y desincentiva acciones de control y regulación



necesaria de parte de las Municipalidades, más aún si el libre ejercicio de las libertades económicas puede devenir en el ejercicio ilimitado del poder privado.

1.2. ASPECTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

1.2.1. SOBRE LOS PRINCIPIOS Y OBJETO DE LA LEY

La modificación presentada tiene el objeto de establecer un equilibrio necesario entre la actividad privada y la provisión adecuada de la infraestructura del servicio de telecomunicaciones. Este equilibrio demanda del Estado reglas claras y eficaces que oriente un servicio oportuno sin burocracia.

Asimismo, con la propuesta se intenta equilibrar la balanza ante una realidad donde la asimetría estructural entre las Empresas y las Municipalidades y sobre todo los afectados - la parte más débil en esta relación- se busque garantizar el mandato constitucional de la eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares y frente al propio Estado.

El artículo 1º del presente Proyecto de Ley, establece el objeto de la ley tiene como fundamento teórico la liberalización ilimitada dirigida a destrabar las inversiones privadas, por lo que ante este sesgo se pretende modificar que la inversión privada debe **ser erigida sobre la base de la protección y la defensa del interés común, la salud pública y la sostenibilidad y ambiental.**

Es decir, los sujetos privados- que busque la autorización para la instalación de antenas- tienen derecho a la libre iniciativa, pero a su vez tiene obligaciones con los demás para no afectar su derecho a un ambiente adecuado, el derecho a la información, la participación y la adecuada prestación del servicio público; y por tanto el derecho de autonomía privada termina cuando empieza el derecho de los demás, máximo si se trata de actividades vinculadas con la prestación del servicio público.

De modo que, el Estado y la sociedad tienen el derecho y la obligación de regular la actividad del mercado y de promover un patrón de desarrollo equilibrado que tenga como objetivo el estar en función del bienestar colectivo. Está claro que un país que se

reconoce como un Estado social, no puede abiertamente propiciar la autorregulación sin límites. En todas las economías desarrolladas los Estados regulan la iniciativa privada para impedir los abusos, asegurar la calidad en la provisión de bienes y servicios, proteger al medio ambiente, etc.

1.2.2. SOBRE EL RÉGIMEN DE PERMISOS Y/O AUTORIZACIONES

El artículo 5º, conforme a la lógica anterior, establece que el régimen de permiso para la instalación de estas infraestructuras para la telefonía sigue un procedimiento administrativo de *aprobación automática* lo que implica que la solicitud es considerada aprobada desde el mismo momento de su presentación ante la entidad competente.

Esta simplificación no es correcta porque consideramos que estas actividades afectan significativamente el interés público, no incentiva de aspectos sustanciales como los fines de política pública (la calidad de vida de los ciudadanos) y su sostenibilidad. Por lo que proponemos su modificación bajo el procedimiento de evaluación previa con silencio administrativo negativo. Esto significa que la autoridad que expide la autorización debe ponderar la importancia de la ejecución de proyectos urgentes sin afectar la necesidad de planificar el territorio, la calidad de vida la ciudadanía, el medioambiente, la participación ciudadana, etc.

Con la propuesta se posibilita un procedimiento administrativo de evaluación previa con silencio administrativo negativo con la finalidad de garantizar una adecuada y necesaria regulación al momento de posibilitar la expansión de la infraestructura de telecomunicaciones.

1.2.3. SOBRE EL USO DE ÁREAS Y BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

El artículo 6º establece que el uso de áreas y bienes de dominio del Estado se utilizan de manera gratuita, sin embargo, debe regularse que para su autorización debe ser a título oneroso, toda vez existe un derecho de la ciudadanía representada por sus autoridades a obtener un ingreso necesario por la utilización de un espacio público por parte de un privado.

1.2.4. SOBRE LAS OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES

En el artículo 9º se considera conveniente adicionar una obligación exigible a las empresas para que prevengan los riesgos sobre la salud de las personas velando por que existan límites máximos permisibles, ya que con la legalidad actual no existe este mecanismo.

Si bien no existe certeza científica sobre la nocividad de las radiaciones electromagnéticas, al menos en los rangos de espectro que utilizan las antenas de telefonía móvil, pero tampoco existe la certeza de la inocuidad de las antenas de telefonía. Ante esta realidad lo que se exige es que se busque garantizar la prevención de los riesgos eventuales a la salud. Por lo que "existe un consenso bastante extendido en orden a recomendar la regulación de la cuestión mediante el establecimiento de unos estándares mínimos, y proporcionar un mayor grado de protección a ciertos colectivos más sensibles"³.

Con la regulación se garantiza expresamente la obligación que las empresas a respetar límites máximos en las radiaciones para prevenir los riesgos a la salud pública.

1.3. CONSTITUCIONALIDAD DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La Constitución en su variante de derechos subjetivos lo que ha hecho es reconocer constitucionalmente la protección de los derechos de iniciativa privada libre (Const., 1993, art. 58), la libertad de empresa que, si bien limitan la intervención del Estado, pero a su vez exige, aun de manera abstracta, el establecimiento de límites que tiene su reconocimiento en el principio del Estado Social y Democrático (Const. 1993, art.3 y 43) y la Economía Social de Mercado (Const. 1993, art. 58), es decir bajo el auspicio del interés público se justifica la limitación de la libertades subjetivos por medio de los derechos fundamentales.

De ahí que, ante un conflicto de intereses se debe tener en cuenta que:

³ HERRERA del Rey, Joaquín José. Antenas y principio de precaución. La imprescindible exigencia de licencia de actividad previa a su instalación. *Diario La Ley*, n.º 6473, mayo 2006.



Los derechos fundamentales no son así garantizados sin límites. Más bien, existen intereses generales que justifican, a su vez, la limitación de aquellos por el Estado⁴.

Ahora bien, las libertades privadas deben respetar el contenido protegido o esencial de otros bienes constitucionales "por más que priorizar la iniciativa privada se trate.

Así, *sobre el contenido protegido de las libertades económicas*, el TC peruano de manera uniforme en su jurisprudencia ha manifestado lo siguiente:

"el contenido esencial de las denominadas libertades económicas que integran el régimen económico de la Constitución de 1993—libertad contractual, libertad de empresa, libre iniciativa privada, libre competencia, entre otras—cuya real dimensión frente al poder estatal, no puede ser entendida sino bajo principios rectores de un tipo de Estado y del modelo económico al cual se adhiere. En el caso peruano esto implica que las controversias que surjan en torno a estas libertades, deban encontrar soluciones con base a una interpretación constitucional sustentada en los alcances del Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 43 de la Constitución) y la Economía Social de Mercado (artículo 58 de la Constitución)" (STC Exp. N° 1963-2006-PA/TC, f.j. 3; STC Exp. 0008-2003-AI/TC, f. j. 26, STC Exp. 3330-2004-AA/TC, f.j. 11-13; etc)."

De manera que, resulta justificado teórica y constitucionalmente la medida destinada a la regulación y evaluación previa con participación ciudadana en tanto hay una porción de intereses generales que es necesario proteger por parte de las Municipalidades o la entidad administradora.

1.4. CONFORMIDAD DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA A NORMAS INTERNACIONALES

Es más, en aplicación de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y el artículo V del Código Procesal Constitucional que establece que los derechos y libertades se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales se tiene que la propuesta legislativa cumple con este mandato.

⁴ López. A. Autonomía privada y los derechos fundamentales. Los intereses generales, mandato constitucional. UNED *Teoría y Realidad Constitucional*, 20, 2007 pp. 148-149. Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6785>.



Así la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece en su artículo 25° que: *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, vestido, la vivienda(...)"*.

En igual sentido la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 11° *"Toda persona tiene derecho al respeto de su honre y al reconocimiento de su dignidad. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia (...). Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques"*.

Así, la presente propuesta regulatoria se inserta dentro de este marco jurídico supranacional y a la vez genera condiciones básicas como la participación ciudadana, el principio precautorio y la información para el desarrollo sostenible de las inversionistas.

II. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Proyecto de Ley que se propone está orientado a modificar la Ley N.° 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, lo cual tiene implicación en las normas citadas y en consecuencia en la reglamentación correspondiente.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera gastos adicionales para el Estado, importan al contrario una orientación a garantizar control de la iniciativa privada libre.

El discurso del Análisis Económico del Derecho AED ha insistido en priorizar en el análisis legal la funcionalidad económica de los costos y beneficios en los consumidores indicando que los límites son malos puesto que genera costos de transacción adicionales. Este análisis tendría importancia si no pretendiera mediante la idea de "derecho y desarrollo" reducir al Derecho como aquel que permita desarrollo como mero crecimiento económico.

Pero está claro que ver al desarrollo como mera maximización de beneficios económicos es un despropósito pues ya desde los ochenta la teoría que se impone es la categoría del desarrollo humano con Amartya Sen⁵, quien sostiene que se debe concebir al desarrollo como un proceso

⁵ Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Buenos Aires. 2000.

de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos buscando el desarrollo de sus necesidades básicas y no solo identificarlos con beneficios económicos.

Por tanto, esta propuesta busca generar beneficios de la ciudadanía generando información, posibilitando su participación para evitar el exceso y la extralimitación de las empresas.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta está conforme a la política N.º 17 del Acuerdo Nacional que busca sostener una política económica sobre principios de la economía social de mercado, que conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario que busca lograr el desarrollo humano y solidario mediante el crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo. Es decir que el mercado por medio de sus entidades privadas no puede autorregularse sino es necesario limitación a sus derechos –poderes mediante el papel garante del Estado.