

¡LA OMS
DICE QUE NO HAY
RIESGO!

¡PERO
EN EL LARGO
PLAZO NUNCA
SE SABE!



COSTO Y BENEFICIO N°10

Boletín editado por Contribuyentes Por RESPETO - Asociación de Contribuyentes del Perú

INTRODUCCIÓN

La telefonía e internet móviles son claves para la movilidad social, educación, inclusión financiera, prevención de desastres y comercio. Sin embargo, el país enfrenta un severo déficit de aproximadamente 16,000 antenas, cuyas causas buscamos encontrar en esta edición de **Costo y Beneficio** de **Contribuyentes por Respeto**.

El **Gobierno Central** es consciente de la importancia de cubrir esta brecha, y ha declarado públicamente que las **antenas no son un riesgo para la salud pública**. El cuello de botella, no cabe duda, se genera a nivel de los gobiernos locales.

La cercanía de las antenas a los domicilios de los vecinos asustan a las personas, generando temores acerca de su impacto en la salud. Todos quieren celulares y mejor señal, pero muchos se oponen a la instalación de antenas, razón suficiente para que los **políticos de los gobiernos locales levanten la bandera de la salud pública**, en defensa de sus votantes. Así, **la razón es esencialmente política**.

Como demostramos en esta investigación, las trabas que imponen los alcaldes no son solo **barreras irrazonables sino también ilegales**. Los alcaldes inventan requisitos que no están contemplados en las normas, como tratar a las antenas como si fueran edificios y casas, solicitando **licencias de construcción**, y hasta pedir una **licencia social** para la instalación.

Hace algunos meses, el Congreso aprobó una ley que modifica el procedimiento de aprobación de la instalación de antenas, a fin de que éste sea **en adelante de aprobación automática y sujeto a control posterior**. Si bien esto puede ser de ayuda para cerrar la brecha actual, lo cierto es que ya antes los gobiernos locales inventaron requisitos inexistentes para trabar la instalación de antenas. Lo cual también podrían hacer ahora, solo que no ex ante sino mediante fiscalizaciones posteriores, aunque con mayores dificultades.

Pasadas las elecciones municipales, hay sin duda mayores opciones de que se destraben estas inversiones, pero nuestra **pobre institucionalidad** no garantiza que esto ocurra. Esperamos que nuestras recomendaciones, puedan contribuir a que las autoridades y empresas trabajen conjuntamente en pro de solucionar estas **barreras eminentemente políticas a la inversión**.

EN ESTE NÚMERO

LAS BARRERAS POLÍTICAS DE LA TELEFONÍA MOVÍL	3
Diagnóstico	3
La negativa municipal	4
¿Conga en San Isidro?	7
¿Antenas y salud pública?	8
El nuevo procedimiento	8
Recomendaciones	9

CONTRIBUYENTES
Por RESPETO
Asociación de Contribuyentes del Perú

Año 3, N°10 - Octubre 2014

Boletín editado por la Asociación de Contribuyentes del Perú
Contribuyentes Por Respeto

Editor
Fernando Cáceres F.

Director Ejecutivo
Fernando Cáceres F.

Investigadores
Andrés Gatty S.
Julio Morales D.

Diagramación
MagooBTL

LAS BARRERAS POLÍTICAS DE LA TELEFONÍA MÓVIL

II. DIAGNÓSTICO

LA BRECHA DE INFRAESTRUCTURA

La infraestructura es esencial para el desarrollo económico y humano. Quizás en la ciudad, donde ya nos acostumbramos a ella, la damos por sentada; pero en las zonas menos pobladas y más alejadas resulta evidente que se necesita crecer en infraestructura para interconectar personas y acceder a otros mercados, para estudiar, para acceder a la salud, para comunicarse con clientes y/o compañeros de trabajo. La falta de infraestructura es una **gran barrera para el desarrollo**.

El Dato: Mientras en San Isidro no quieren más antenas, en Cajamarca piden más cobertura. Por ejemplo, mediante Oficio 369-2012-MTC del 24 de febrero de 2012, el Secretario Técnico de FTEL le solicitó a Nextel Perú S.A. evaluar la solicitud del congresista Mesías Guevara para expandir su cobertura móvil en el centro poblado San Miguel de Las Naranjas, Jaén, Cajamarca.

Actualmente la **brecha de infraestructura alcanza los US\$40,000 millones**¹. Este es uno de los problemas estructurales de nuestra economía, y por el cual nuestro crecimiento podría no ser sostenible. En el último ránking de competitividad del World Economic Forum (WEF, 2013) figuramos en el puesto 103 de 144 países, muy por debajo del puesto 61 que ocupamos en promedio en todos los indicadores del ránking.

Para superar estas barreras físicas, resulta necesario crear (construir, instalar) infraestructura; para lo cual se necesita **inversión pública y privada**. Pero dicha inversión no es posible si a su vez existen otras barreras (esta vez no físicas, sino legales) que la retardan o incluso imposibilitan. Si permitimos que el Estado impida o retrase la ampliación de la infraestructura a través de la denegación o retraso significativo en la emisión de licencias de construcción o de instalación de infraestructura; estaremos **condenando a muchos de nuestros ciudadanos a quedar incomunicados y excluidos de los mercados, nacionales y globales**. La infraestructura ampliada, por otro lado, "hace a la producción empresarial más competitiva, y al hacerlo favorece la inserción económica de las empresas locales con las economías del mundo al facilitar el acceso a los mercados"².

Gráfico No. 1
Efectos Exclucorios de las Barreras Legales

Barreras Ilegales	Barreras Físicas	Barreras Económicas
No otorgamiento de licencias.	Ausencia de vías de transporte o vías de baja calidad.	Altos costos de búsqueda y coordinación.
Demora excesiva en el otorgamiento de licencias.	Falta de acceso a redes de telefonía.	Falta de acceso a educación e información.
Costos de litigio excesivos.	Falta de acceso a internet o acceso de mala calidad.	Costos de transporte elevados.
		Falta de acceso a mercados, nacionales y globales

En el Perú, este problema se manifiesta ostensiblemente en el **mercado de telefonía e internet móvil en el que se necesita ampliar de manera radical la infraestructura**. Tanto el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTC) como la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) han señalado que resulta necesario prácticamente triplicar el número de antenas de telefonía móvil en el país. Sobre todo ahora que varios operadores han empezado a prestar el servicio de telefonía con la tecnología "4G", que facilitaría la descarga de más data desde los teléfonos, se requiere de más antenas. Así, **de 8,000 antenas con las que contamos actualmente, se necesitaría pasar a 24,000**.

LA NEGATIVA MUNICIPAL

En nuestro estudio encontramos diversas **municipalidades de Lima y provincias que restringen o deniegan las autorizaciones necesarias** para que las empresas operadoras del servicio de telefonía móvil (Claro, Movistar, Nextel ahora Entel) instalen sus antenas formalmente, respetando los procedimientos establecidos.

En enero de este año, la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi presentó un informe³ (el Informe GEE) en el que se evidencian diversos problemas en el otorgamiento de licencias para la instalación de infraestructura necesaria (p.e., antenas, torres, postes, estaciones, etc.) para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones (por ejemplo, telefonía móvil e internet).

Los hallazgos del Informe GEE son elocuentes. Las barreras legales que enfrentan las operadoras son de origen, **10 de cada 21 municipalidades en las que se investigó ni siquiera cuentan con un procedimiento administrativo para la emisión de licencias de instalación de antenas**⁴. Entre ellas se encuentran municipalidades de los **distritos más pudientes de Lima como La Molina, San Isidro, Miraflores y San Borja**⁵.

A diferencia de lo que uno podría intuir, el principal problema no es uno de carga procedimental excesiva de las municipalidades, o de falta de recursos humanos (aunque no puede descartarse ese factor), sino de **falta de voluntad política**: muchas Municipalidades, simplemente, **no quieren otorgar licencias para la instalación de nuevas antenas**. Sólo la empresa Claro, por ejemplo, tiene trabados US\$ 50 millones en inversiones en nuevas antenas móviles debido a las trabas burocráticas impuestas por las municipalidades distritales⁶.

Para ello, muchas municipalidades se "inventan" requisitos que no son aplicables a la instalación de antenas o, de plano, no regulan **el procedimiento administrativo correspondiente**.

En adición a este problema, el Informe GEE muestra cómo, en el caso de las municipalidades que sí tramitan licencias, existen aproximadamente⁷ 11 actividades que deben ser realizadas para obtenerlas. Bajo el supuesto de que las operadoras tuvieran que realizar cada una de las 11 actividades, detalladas en el Cuadro No. 1, tendrían que asumir, **por cada antena instalada, un costo promedio total de S/. 20,435.80 y hasta un costo total máximo de S/. 42,887.90**.

Cuadro No. 1
Estimación del Costo de los Procedimientos relacionados a la Instalación de Antenas de Telecomunicaciones

Número de Proyecto	Actividad	Costo mínimo (S/.)	Costo promedio (S/.)	Costo máximo (S/.)
1	Estudio de Impacto Ambiental	2,100.0	8,195.5	24,957.0
2	Licencia Estación de Base Celular (EBC)	193.0	1984.5	5490.4
3	Estudio de Radiaciones No Ionizantes	2,000.0	3,333.3	4,000.0
4	Elaboración de Planos	4,000.0	4,000.0	4,000.0
5	Licencias municipales diversas	1,089.2	1,089.2	1,089.2
6	Derecho de trámite	10.4	147.4	481.0
7	Inspección técnica	44.4	133.4	296.0
8	Certificado de Parámetros Urbanísticos	202.7	202.7	202.7
9	Pagos a colegios profesionales	174.7	174.7	174.7
10	Declaratoria de fábrica	115.6	115.6	115.6
11	Certificado de Zonificación y compatibilidad de uso	81.4	81.4	81.4
	Total general	11,913.3	20,435.8	42,887.9

Fuente y Elaboración: Informe GEE.

Ahora bien, en **Contribuyentes por Respeto** hemos querido ir un poco más allá del Informe GEE, y realizar un **análisis de razonabilidad** de cada una de las 11 actividades detalladas en el Cuadro No. 1. Si bien es necesario y resulta sumamente valioso tener una idea de los costos que involucra cada uno de los pasos o actividades del procedimiento, es clave evaluar si algunos de los pasos o actividades pueden ser eliminados, ya sea porque resultan innecesarios (por ejemplo, un estudio de radiaciones no ionizantes para un tipo e intensidad de radiación que se conside-

ra totalmente inofensivo) o redundantes (por ejemplo, certificados de zonificación y certificados de parámetros urbanísticos).

De las 11 actividades mencionadas, solo 5 resultan necesarias para aprobar la instalación de una antena. El resto no solo son innecesarias, si no que no son exigibles de acuerdo a la Ley que regula la emisión de licencias para la instalación de antenas, la Ley No. 29022 (la "Ley") y su Reglamento (el "Reglamento")⁸.

Cuadro No. 2
Procedimientos relacionados a la Instalación de Antenas de Telecomunicaciones ilegales o innecesarios

Número de Proyecto	Actividad	Ilegal	Innecesario
1	Estudio de Impacto Ambiental	SI	SI
2	Licencia Estación de Base Celular (EBC)	NO	NO
3	Estudio de Radiaciones No Ionizantes	SI	SI
4	Elaboración de Planos	NO	NO
5	Licencias municipales diversas	SI	SI
6	Derecho de trámite	NO	NO
7	Inspección técnica	NO	NO
8	Certificado de Parámetros Urbanísticos	SI	SI
9	Pagos a colegios profesionales	NO	NO
10	Declaratoria de fábrica	SI	SI
11	Certificado de Zonificación y compatibilidad de uso	SI	SI

Fuente: CpR
Elaboración: CpR

Si, con la información del Cuadro No. 1, restamos el costo de los procedimientos que sí son necesarios, tenemos un nuevo Cuadro, (Cuadro No. 3), que muestra el costo total de los procedimientos que son **innecesarios**. Estos procedimientos estarían significando a las operadoras, **por cada antena instalada, un costo promedio total de S/. 13,017.70 y hasta un costo total máximo de S/. 30,445.90.**

Si multiplicamos esos S/. 13,017.70 por las 16,000 antenas que según el MTC deben ser instaladas, tendríamos que **las operadoras deben incurrir en S/. 208'283,200; en gastos administrativos que no representan ningún beneficio social.** Y eso es, debemos recalcar, utilizando los costos promedio, ya que si tomamos los costos máximos, esa cifra puede llegar hasta **casi 500 millones de soles en pérdida social.**

En el supuesto más pesimista (es decir, si tomamos los costos máximos señalados en el Cuadro No. 3), el eliminar los costos administrativos aquí descritos podría traducirse en **casi 4400 antenas adicionales.**

El Dato: Consideramos un costo promedio por antena moderado, de US\$ 40,000. Según nos ha informado una operadora, el costo de las antenas varía según el tipo de instalación. En el caso de las denominadas "Estaciones Greenfields", el costo promedio oscila entre los US\$ 80,000.00 y US\$ 100,000.00. Este costo es variable dependiendo de la altura de la torre, mientras más alta, más cara. En el caso de las denominadas estaciones "Rooftops", el costo promedio fluctúa entre los US\$ 40,000.00 y los US\$ 70,000.00. Este costo varía de acuerdo al tipo de estructura a instalar en la propiedad.

Cuadro No. 3
Estimación del Costo de los Procedimientos relacionados a la Instalación de Antenas de Telecomunicaciones

Número de Proyecto	Actividad	Costo mínimo (\$/.)	Costo promedio (\$/.)	Costo máximo (\$/.)
1	Estudio de Impacto Ambiental	2,100.0	8,195.5	24,957.0
2	Estudio de Radiaciones No Ionizantes	2,000.0	3,333.3	4,000.0
3	Licencias municipales diversas	1,089.2	1,089.2	1,089.2
4	Certificado de Parámetros Urbanísticos	202.7	202.7	202.7
5	Declaratoria de fábrica	115.6	115.6	115.6
6	Certificado de Zonificación y compatibilidad de uso	81.4	81.4	81.4
Total general:		5,588.90	13,017.70	30,445.90

Fuente: Informe GEE.
Elaboración: CpR

Según la Ley y el Reglamento⁹, antes de la reciente modificación realizada por Ley 30228 de julio pasado, los únicos requisitos que las Municipalidades deben exigir para tramitar la autorización para instalar una antena de telefonía móvil son los siguientes:

- Carta simple de la operadora solicitando la autorización.
- Copia del recibo de pago de la tasa correspondiente.
- Copia de la resolución emitida por el MTC mediante el cual se otorga a la operadora la concesión para prestar el servicio de telefonía móvil.
- Una memoria descriptiva y planos de ubicación de la instalación, suscrita por un ingeniero civil y/o electrónico o de telecomunicaciones, ambos colegiados y habilitados por sus respectivos colegios profesionales.
- Una declaración jurada del ingeniero civil colegiado responsable de la ejecución de la obra, que indique expresamente que la estructura (la casa o edificio) y torre sobre la que se instalarán la antena correspondiente reúne las condiciones que aseguran su adecuado funcionamiento en condiciones de riesgo (viento, sismos, etc.). En otros términos, un ingeniero civil debe asegurar que las antenas no se van a caer, y no representan un riesgo para los vecinos.
- Carta de compromiso por la cual la operadora se compromete a tomar las medidas necesarias para la prevención del ruido u otro impacto ambiental comprobado que pudieran causar molestias a los vecinos. Asimismo, la operadora se compromete a adoptar todas las medidas necesarias para que las radiaciones que emita la antena a instalarse no exceda los niveles máximos permitidos por la regulación de telecomunicaciones¹⁰.

Cabe precisar que las municipalidades están obligadas a adecuar sus procedimientos a los de la Ley¹¹.

Si solo son seis los anteriores requisitos listados por la Ley y el Reglamento, ¿cómo así es que las municipalidades terminaron exi-

giendo otros adicionales, tales como un Estudio de Impacto Ambiental, un estudio de Radiaciones No Ionizantes o Certificados de Parámetros Urbanísticos?

Las municipalidades de muchos distritos sencillamente no quieren otorgar más autorizaciones para la instalación de antenas, por lo que, formal o informalmente, ponen diversas trabas a este procedimiento. Una "estrategia" bastante común¹², por ejemplo, consiste en tratar a las antenas de telefonía como "edificaciones" y, por ende, exigir requisitos contemplados en la Ley de Regularización de Edificaciones del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común (en adelante, "Ley de Regularización de Edificaciones")¹³ o en la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones (en adelante, la "Ley de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones")¹⁴.

Es en virtud de estas últimas leyes que se exige a las operadoras que tramiten licencias de obra, declaratorias de fábrica, certificados de parámetros urbanísticos, estudios de impacto ambiental, entre otros. Así, por ejemplo, según Ordenanza de la Municipalidad Distrital de Castilla (Piura), para el caso de las estaciones radioeléctricas se debe presentar la licencia de obra de infraestructura civil.

Por otro lado, existen municipalidades que exigen a las operadoras contar con una "licencia social" para emitir la autorización de instalación de una antena. En muchos casos este requerimiento se hace informalmente; aunque en otros, las municipalidades han llegado a incluirlo en las ordenanzas que regulan la instalación de antenas. Tal es el caso, por ejemplo de la **Municipalidad Distrital del Rímac**, que exige presentar: "la autorización del propietario del inmueble otorgada a favor del Operador que obre en un documento suscrito con firma legalizada notarialmente del respectivo contrato o partida registral con una antigüedad no mayor de un mes. Además deberá adjuntar la **aceptación de los titulares de los predios que se encuentren en la zona circundante en un área de 100 metros, en la que se indicará los nombres y apellidos, número de documento de identidad, la dirección y la firma respectiva**"¹⁵

Cuadro N. 4
¿Por qué son innecesarios?

<p>Estudio de Impacto Ambiental</p>	<p>Las antenas de telefonía móvil tienen, comprobadamente, niveles de radiación ínfimos (aproximadamente el 1% de los máximos que la OMS considera aceptables), que no son susceptibles de dañar la salud humana. Dado ese escaso nivel, no se justifica la realización de estos estudios.</p>
<p>Estudio de Radiaciones No Ionizantes</p>	<p>Por lo demás, el MTC es la entidad competente para fiscalizar el cumplimiento de los límites máximos que deben cumplir las radiaciones no ionizantes, y periódicamente realiza inspecciones a las antenas de telefonía móvil.</p>
<p>Licencias municipales diversas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certificados de Parámetros Urbanísticos • Declaratoria de Fábrica • Certificado de Zonificación y compatibilidad de uso 	<p>Todos estos son trámites aplicables a las edificaciones (casas y edificios), por lo que no se deben aplicar a las antenas. Éstas son estructuras que se instalan sobre otras edificaciones, cuya seguridad está asegurada por la declaración jurada del ingeniero civil responsable de la instalación, en el sentido de que ésta reúne las condiciones que aseguran su adecuado funcionamiento en condiciones de riesgo y, además, pueden ser fiscalizadas por las propias municipalidades.</p> <p>En el caso particular de los certificados de parámetros urbanísticos, de zonificación y de compatibilidad de uso, se trata de documentos que emiten las propias municipalidades y que no deberían ser necesarios; bastando que al indicarse la ubicación de la obra, las propias autoridades edilicias verifiquen si no se está violando la zonificación y regulación de usos del distrito.</p>

Fuente/Elaboración: Contribuyentes Por RESPETO

En similar sentido, la **Municipalidad Distrital de Castilla, en Piura**, exige, a fin de otorgar autorizaciones para la instalación de antenas que se presente un "Acta de Reunión con el vecindario del entorno de ubicación de la Estación radioeléctrica mediante el cual se corrobore las charlas de sensibilización y puesta en conocimiento de las características de la infraestructura a instalar y de las emisiones de radiaciones no nocivas a la población".

En adición a las trabas que se ponen para que las antenas se instalen legalmente, en el caso de las Municipalidades se ha iniciado una agresiva campaña para incluso desinstalar las antenas ya instaladas, alegando que son un riesgo para la seguridad o que han sido instaladas "informalmente". Quizás

el caso más emblemático de este tipo de actuar es el de la **Municipalidad de Surco**¹⁶, donde se desmontó una antena y se multó con 5 UIT (18.500 soles) a empresa Nextel, alegando un supuesto riesgo de colapso según Defensa Civil y que **no contaría con el permiso municipal** correspondiente. En el caso concreto, sin embargo, la operadora alega que sí contaba con la licencia correspondiente (por efecto del Silencio Administrativo Positivo) y el riesgo de colapso era inexistente.

Cuadro N. 5
Antenas Informales o Irregulares

Existen en Lima muchas antenas de telefonía móvil instaladas informalmente, y que fueron instaladas antes de que se regule un procedimiento administrativo específico. También existen muchas antenas que legalmente pueden ser instaladas debido a que ha operado el "Silencio Administrativo Positivo". Asimismo, en los casos en los que la municipalidad correspondiente no incluía el procedimiento de autorización para la instalación de antenas en su TUPA, las operadoras se consideraban "liberados[as] de la exigencia de iniciar ese procedimiento para obtener la autorización previa, para realizar su actividad profesional, social, económica o laboral, sin ser pasibles de sanciones por el libre desarrollo de tales actividades" (artículo 49 de la Ley del Procedimiento Administrativo General). Las municipalidades suelen considerar estas antenas como "informales" o "irregulares".

Fuente/Elaboración: Contribuyentes Por RESPETO

¿CONGA EN SAN ISIDRO?

¿Por qué es que los alcaldes se oponen tan firmemente a la instalación de antenas? ¿No les conviene acaso que los contribuyentes de su distrito gocen de un mejor servicio de telefonía? **Los alcaldes actúan de esa manera por cálculo político: no quieren perder el apoyo de sus votantes y éstos, en gran medida, no quieren antenas de telefonía cerca de sus hogares.**

¿Y por qué es que los vecinos se oponen tanto a las antenas? Podemos repetir la pregunta del párrafo anterior. ¿No les conviene acaso a los vecinos gozar de un mejor servicio de telefonía, de una mejor señal? Es inevitable que la actitud de muchos vecinos limeños nos haga pensar en cómo vemos desde la capital a nuestros conciudadanos del interior que se oponen a ciertos proyectos de inversión: "¡Incultos!", "¡subdesarrollados!", "¡se oponen al progreso!". ¿Qué tan distinto nos portamos en la capital y en las zonas urbanas cuando existe temor y desconocimiento?

Aparentemente, la férrea oposición a las antenas tiene su base en el miedo, a su vez producto del desconocimiento de cómo funcionan las antenas. Una encuesta realizada por la empresa Datum Internacional¹⁷ resulta sumamente reveladora al respecto:

- I. Un 89% de los encuestados considera que es "muy importante" estar comunicado con otras personas y un 85% piensa que el teléfono celular es "muy importante" para la gente, en ambos casos con porcentajes muy importantes en todos los niveles socioeconómicos. El 83% de las personas posee un teléfono celular, y el 96% lo percibe como una necesidad.
- II. No obstante lo anterior, **el 81% de los encuestados reconoció no tener conocimiento de cómo la señal de voz e internet llega a los teléfonos celulares. Incluso en el nivel socioeconómico A/B, supuestamente el más educado, el 58% de personas de encuestados no tenía conocimiento de cómo funcionan las redes móviles.**

- III. Un dato interesante es que, **cuando se les informa a los encuestados que el retiro de antenas podría significar la interrupción del servicio, el 74% se inclina por que no las retiren.** En el caso de los jóvenes esta oposición es más fuerte. Pese a ello, un 45% de encuestados consideró que no se deberían instalar más antenas para mejorar el servicio.
- IV. En el que quizá sea la explicación más puntual de la férrea oposición a la instalación de antenas, la encuesta arrojó que **un 53% de los encuestados considera que las antenas generan daños a la salud de las personas. Un 48% cree que causan cáncer,** y en el sector A/B 50% de los encuestados lo cree.
- V. Peor aún, los encuestados no le creen ni a los médicos (43%) ni a los funcionarios del MTC (52%) que señalan que las antenas no son dañinas.
- VI. Finalmente, el 77% de encuestados no tenía conocimiento de que las emisiones de las antenas de telefonía celular están reguladas y existen máximos permisibles fiscalizados por el MTC.

Dado este alto nivel de desconocimiento del funcionamiento de las antenas de telefonía móvil, incluso en los estratos socioeconómicos más altos del país, resulta más comprensible el actuar de muchos municipios. El factor político de su actuar queda evidenciado, además, porque muchos de ellos han sugerido a las operadoras "esperar a después de las elecciones" (las elecciones municipales de octubre) para presentar nuevas solicitudes de autorización.

A su vez también hemos encontrado que los vecinos se oponen a la instalación de antenas por razones estéticas y económicas (preocupación por el valor de su propiedad)¹⁸, lo cual podría superarse si las operadoras minimizaran el impacto visual de sus antenas.

Cuadro N. 6 Municipalidades: ¿enemigas de las antenas?

Miraflores: Sanción de 5 UIT a los vecinos que permitan las instalación de antenas sin autorización municipal (Ordenanza No. 408/MM, 2013). En ningún sector del distrito es "uso conforme" la instalación de antenas (Ordenanza No. 1012/MM, 2007).

Rímac: Sanción de 50 UIT a los vecinos que permitan las instalación de antenas sin autorización municipal (Ordenanza No. 386/MDR, 2014).

San Isidro: Sólo se pueden instalar antenas en las avenidas (Proyecto de Ordenanza).

Nuevo Chimbote: Se **prohíbe** la instalación de antenas de telefonía móvil, en cualquiera de sus formas, dentro de la zona urbana del distrito, y a menos de 1000 metros de viviendas (Ordenanza No. 013-2009-MDNCH, 2009).

Tacna (Municipalidad Provincial): Se **prohíbe** la instalación de antenas de telecomunicaciones en la zona urbana de la ciudad de Tacna (Ordenanza 006-09-MPT).

bles de la salud y la seguridad. Por lo tanto, no hay razón para creer que dichas antenas constituyan una potencial amenaza para los habitantes cercanos..."¹⁹.

En nuestro país, el **MTC** ha precisado que "ninguna de las mediciones que han realizado sobre las diferentes antenas montadas en Lima tienen una producción superior al 1% de los niveles de radiación no ionizante que la OMS ha definido como indispensables para no dañar la salud de los ciudadanos"²⁰.

La referida OMS ha señalado que: "teniendo en cuenta los muy bajos niveles de exposición y los resultados de investigaciones reunidos hasta el momento, no hay ninguna prueba científica convincente de que las débiles señales de RF [radio frecuencia] procedentes de las estaciones base y de las redes inalámbricas tengan efectos adversos en la salud"²¹.

De hecho, las antenas de telefonía nos exponen a una radiación mucho menor que otros aparatos de uso común, como el horno microondas, o un control remoto, o los propios teléfonos celulares o un accesorio de bluetooth²².

Más aún, el **restringir la instalación de antenas podría estar exponiendo a una radiación mayor (aunque ésta tampoco sería dañina):** la de nuestros teléfonos emitiendo mayor radiación al realizar un "esfuerzo" adicional para captar señal. Lo mismo sucede con aquellas propuestas según las cuales las antenas deberían ubicarse "fuera de las zonas urbanas o residenciales" o "en algunos lugares elevados de la ciudad". Ello implicaría colocar menos antenas en la ciudad, pero más grandes y potentes. Lo mejor, en ese sentido, es colocar más antenas, pero de menor potencia.

EL NUEVO PROCEDIMIENTO

El Poder Ejecutivo propuso al Congreso de la República un Proyecto de Ley (PL) para **agilizar los procedimientos administrativos relativos a la instalación de infraestructura necesaria** (p.e., antenas, torres, postes, estaciones, etc.) para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones (por ejemplo, telefonía móvil e internet).

De acuerdo al PL, que fue aprobado hace pocos meses, los permisos para instalar la infraestructura señalada están sujetos a **"aprobación automática"**. Esto quiere decir que, a diferencia de la situación anterior, en la que una operadora tenía que esperar que el respectivo permiso sea aprobado para poder instalar una antena celular; ahora ésta podrá **instalarse directamente; siempre que se cumpla con los estándares de seguridad establecidos en la regulación.** Su cumplimiento será fiscalizado posteriormente. Además, se establecen sanciones para los funcionarios que incumplan estos procedimientos.

La modificación es apropiada porque la **fiscalización posterior es mejor**, dado que la **autoridad cuenta con más y mejor información.** Cuando la fiscalización es "ex ante", no solo se gasta mucho más tiempo sino que es bastante probable que todo se cumpla "en el papel" más no en la realidad. Mediante la fiscalización posterior, sin embargo, las autoridades pueden confirmar si en la realidad las empresas han cumplido con las condiciones establecidas en la ley, supervisión que se puede realizar sin previo aviso y aleatoriamente, por lo que resulta más difícil evadir la norma.

Este cambio esperamos logre mayor agilidad en la instalación de antenas, para expandir la infraestructura de los servicios de telecomunicaciones (teléfono, cable, internet) y, por ende, permitir que éstos lleguen a más personas y con mayor calidad. El Estado, además, **ahorrrará costos administrativos derivados del menor tiempo incurrido en el análisis de licencias y podrá centrar sus esfuerzos en una mejor fiscalización posterior** (que de todas maneras debe realizar bajo el régimen actual).

ANTENAS Y SALUD PÚBLICA

Según la **Sociedad Americana del Cáncer**, "las emisiones de radiofrecuencia de las antenas utilizadas por transmisiones celulares resulta en niveles de exposición a nivel del suelo miles de veces inferior a los límites máximos permitidos. Estos límites máximos fueron adoptados por la Comisión Federal de Comunicaciones basándose en las recomendaciones de organizaciones expertas y han sido respaldados por las agencias del gobierno responsa-

La nueva norma, sin embargo, aprueba esta modificación de forma temporal, a pesar de que la expansión de infraestructura no dejará de ser de vital importancia en el año 2022 y nada indica que para ese año ya habremos cerrado la brecha de infraestructura. Además, debería considerarse una redacción más cerrada, pues la norma permite remover antenas en base a criterios muy subjetivos ("afectación del patrimonio paisajístico").

Por último, hace falta tener en cuenta que esta **nueva norma no garantiza que las operadoras no tendrán problemas con la instalación de antenas**, pues si ya antes los gobiernos locales se inventaron requisitos, también ahora podrían hacerlo, dada nuestra **debilidad institucional**, solo que de manera ex post, vía la fiscalización posterior.

III. RECOMENDACIONES

La problemática de las autorizaciones para las instalación de antenas de telefonía es una legal y otra burocrática; pero con un **claro factor político y comunicacional detrás**. Para eliminar las barreras legales que impiden que se amplíe la infraestructura de telecomunicaciones en el Perú, se debe **atacar antes las barreras políticas y de información en la que las primeras se originan**.

En línea con ello, desde **Contribuyentes por Respeto** recomendamos al **Estado y a las operadoras** utilizar una estrategia basada en las siguientes líneas de acción:

- Dada la profunda desconfianza de la población en la seguridad de las antenas de telefonía, e incluso en las propias instituciones que están llamadas a brindarles seguridad a los ciudadanos, resulta vital implementar **sistemas de monitoreo permanentes y transparentes**, que permitan a los ciudadanos saber que las instituciones que deben protegerlos están haciendo su trabajo, o incluso hacerlo ellos mismos. Así, en otros países de Latinoamérica se han implementado sistemas de monitoreo virtuales (<http://smrni.ane.gov.co/gmap/>), en los que la **información de los monitores de radiación está interconectado con un sistema de GPS accesible desde internet**, de modo tal que los ciudadanos pueden fiscalizar permanentemente las radiaciones que están emitiendo las antenas de telefonía.
- Este sistema, ciertamente, podría resultar costoso, pero consideramos que su implementación en el Perú debe, por lo menos, analizarse, pues puede ser una **herramienta de política pública potente para generar confianza en la población**. En cualquier caso, este **monitoreo tendría que ser complementado con inspecciones aleatorias del MTC**, para verificar que los máximos permisibles de radiaciones se estén cumpliendo por parte de las operadoras.
- Las operadoras deben realizar todos los esfuerzos a su alcance para **minimizar el impacto visual de sus antenas**, a fin de reducir la oposición a éstas por razones estéticas y económicas, utilizando, por ejemplo, lugares elevados como los antiguos tanques de agua que existen en la ciudad, y que es poco probable sean demolidos.
- Es necesario que el MTC y el OSIPTEL realicen intensas campañas de información a la población sobre los reales riesgos de la tecnología involucrada en los servicios de telefonía, y de cómo estos funcionan, a fin de que la gente conozca que se trata de una tecnología bastante segura. Además, es necesario concientizar a la población de la urgente necesidad de ampliar la infraestructura de telecomunicaciones. Esta es imprescindible para lograr no sólo mejores comunicaciones, sino también el desarrollo del país, económico y humano. Ésta, ciertamente, **no es una tarea exclusiva del Estado, las operadoras también deberán invertir en realizar campañas de información a sus consumidores**. Las operadoras, por lo demás, tienen canales abiertos de comunicación con sus clientes que les permiten transmitir material informativo a un bajo costo.
- **El Gobierno Central debe desarrollar alianzas con los gobiernos locales y regionales** para darles las herramientas comunicacionales y regulatorias para regular mejor los procedimientos de autorización y lidiar con las inquietudes de sus vecinos. Asimismo, el Gobierno Central debe utilizar todas las **herramientas legales disponibles** (por ejemplo, acciones de cumplimiento o sanciones a los funcionarios responsables) para eliminar la resistencia de algunos gobiernos locales a adecuarse al marco legal.
- Tras los cambios normativos realizados, es importante monitorear, desde la sociedad civil y el propio Estado, que los gobiernos locales no estén introduciendo ex post nuevos requisitos. Si bien es más difícil hacerlo frente a procedimientos de aprobación automática, **nuestra pobre institucionalidad, no permite prever que no habrá un abuso de parte de los municipios creando requisitos inaplicables**. Además, resultaría conveniente que en la aplicación de las nuevas normas se deje en claro cómo deben entenderse criterios subjetivos como la afectación al patrimonio paisajístico. (RESPETO.pe)

BIBLIOGRAFÍA

¹BURNEO FARFÁN, Kurt. Capital físico, crecimiento y desarrollo. Gestión, 16 de abril de 2014. p. 23.

²BURNEO FARFÁN, Kurt. Ibid.

³GERENCIA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. Identificación de disposiciones de la Administración Pública que afectarían a la inversión privada en el sector de telecomunicaciones. Observatorio de disposiciones de la Administración Pública que afectarían la Inversión Privada. Año 2, No. 2. Enero 2014. Disponible en: <http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/0/ger/publicacionesqs/2014/ObservatorioMercadosTELE-2014.pdf>

(visitado por última vez el 20 de abril de 2014).

⁴Informe GEE, p. 12

⁵Informe GEE, pp. 25-26

⁶Diario Gestión, 23 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://gestion.pe/impres/claro-tiene-inversiones-trabadas-us-50-millones-antenas-2084320> (visitado por última vez el 20 de abril de 2014).

⁷Las exigencias varían según cada distrito, por lo que es posible que algunos distritos no exijan todas las actividades listadas.

⁸La Ley 29022 fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de mayo de 2007. El Reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo No. 039-2007-MTC, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 13 de noviembre de 2007. La vigencia de la Ley No. 29022 fue extendida hasta mayo de 2016 por la Ley No. 29868, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de mayo de 2012.

⁹Artículo 12 del Reglamento.

¹⁰En particular, el Decreto Supremo No. 038-20003-MTC y sus modificatorias.

¹¹El artículo 3 de la Ley señala que "(l)a presente Ley es de aplicación y observancia obligatoria en todas las Entidades de la Administración Pública cuyo pronunciamiento sea requerido para la instalación y operación de Infraestructura Necesaria para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones".

¹²Ver, a manera de ejemplo, la Resolución No. 0075-2009/CEB-INDECOPI, del 17 de abril de 2009, emitida en el procedimiento iniciado por Telefónica Móviles S.A. contra la Municipalidad Distrital de Los Olivos. Disponible en: <http://aplicaciones.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/publicaciones/5/2009/1-215/4/9/0075telefonicalosolivos.pdf> (visitada por última vez el 28 de mayo de 2014).

¹³Ley No. 27157, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de julio de 1999.

¹⁴Ley No. 29090, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 25 de septiembre de 2007.

¹⁵Artículo 5, literal i) de la Ordenanza No. 198/MDR (2009).

¹⁶"Surco: desinstalan antena de telefonía móvil por riesgo de colapso". El Comercio, 25 de octubre de 2013. Disponible en: <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/surco-desinstalan-antena-telefonía-móvil-riesgo-colapso-noticia-1649688> (visitada por última vez el 20 de mayo de 2014).

¹⁷DATUM INTERNACIONAL. Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional. Noviembre de 2013. 2002 muestras efectivas, margen de error de +/- 2.2%.

¹⁸WIELAND, Patrick. Un bantustán para los nuevos analfabetos. En: El Comercio, 28 de marzo de 2014. Disponible en: <http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/bantustan-nuevos-analfabetos-patrick-wieland-noticia-1718852> (visitada por última vez el 20 de mayo de 2014).

¹⁹AMERICAN CANCER SOCIETY. Cellular Phone Towers. Traducción libre del siguiente texto: "Radiofrequency emissions from antennas used for cellular and PCS [personal communications service] transmissions result in exposure levels on the ground that are typically thousands of times below safety limits. These safety limits were adopted by the FCC based on the recommendations of expert organizations and endorsed by agencies of the Federal Government responsible for health and safety. Therefore, there is no reason to believe that such towers could constitute a potential health hazard to nearby". Disponible en: <http://www.cancer.org/cancer/cancercauses/othercarcinogens/at-home/cellular-phone-towers> (visitada por última vez el 20 de mayo de 2014).

²⁰"MTC asegura que antenas no superan 1% de radiación permitida". El Comercio, 12 de marzo de 2014. Disponible en: <http://elcomercio.pe/economía/negocios/mtc-asegura-que-antenas-no-superan-1-radiación-permitida-noticia-1715305> (visitada por última vez el 20 de mayo de 2014).

²¹Nota descriptiva No. 304. Mayo, 2006.

²²Organización Mundial de la Salud. ¿Qué son los campos electromagnéticos? Disponible en: <http://www.who.int/peh-emf/about/WhatisEMF/es/index3.html> (visitada por última vez el 20 de mayo de 2014).

