

LIMITACIONES BUROCRÁTICAS EN INFRAESTRUCTURA PASIVA DE TELECOMUNICACIONES EN LIMA METROPOLITANA (2021–2024)

PUBLICACIÓN ANTICIPADA

El Comité Editorial de la revista Iustitia aprueba la publicación anticipada del presente manuscrito dado que ha culminado el proceso editorial de forma satisfactoria. No obstante, advierte a los lectores que esta versión en PDF es provisional y puede ser modificada al realizar la corrección de estilo y la diagramación del documento.

ACCEPTED FOR PUBLICATION

The Editorial Board of Iustitia approves the early publication of this manuscript since the editorial process has been satisfactorily completed. However, it warns readers that this PDF version is provisional and may be modified by proof-reading and document layout processes.

**Limitaciones burocráticas en infraestructura pasiva de telecomunicaciones en Lima
Metropolitana (2021–2024)¹**

Bureaucratic limitations in passive telecommunications infrastructure in Metropolitan Lima

Magali Merino Ascarrunz

Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de San Martín de Porres, Lima, Perú.

Magister en Derecho Empresarial, Universidad de Lima, Lima, Perú.

merinoascarrunz@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-7983-841X>

Recibido: 06 de marzo de 2025

Aceptado: 23 de julio de 2025

Cómo citar este artículo:

Merino Ascarrunz, M. (2025). Limitaciones burocráticas en infraestructura pasiva de telecomunicaciones en Lima Metropolitana. *Iustitia*, 23(26).
<https://doi.org/10.15332/iust.v23i26.3260>

¹ Trabajo de investigación para optar el Grado Académico de Maestro en Derecho Empresarial. Universidad de Lima, Perú. Artículo con autorización para ser publicado con extensión superior al límite habitual.

Resumen

En el contexto peruano, las telecomunicaciones son un componente clave para el progreso social y económico. A pesar de ello, en Lima Metropolitana, las regulaciones y procedimientos administrativos locales han dificultado la expansión de esta infraestructura al imponer condiciones adicionales estipuladas en la Ley 29022. En este sentido, se pretende identificar y analizar las principales barreras burocráticas que afectan el sector en San Borja, Ancón, Lince, Jesús María y Lima Metropolitana. Para ello, se utilizó un enfoque cualitativo y se aplicó la técnica de análisis documental a las resoluciones emitidas por la Sala Especializada en Barreras Burocráticas en el período 2021-2024. Los resultados destacan, por un lado, que las barreras burocráticas identificadas contravienen el marco legal nacional, específicamente la Ley 29022, al imponer requisitos adicionales que ignoran el régimen de aprobación automática y simplificación administrativa; por otro lado, los gobiernos locales exceden las competencias asignadas por ley e intervienen en áreas reservadas a otras instituciones. En conclusión, se puede afirmar que las barreras burocráticas establecidas por las autoridades municipales en Lima Metropolitana entre 2021 y 2024 han obstaculizado la implementación de infraestructura pasiva de telecomunicaciones. Por ello, se recomienda a los gobiernos locales eliminar cualquier requisito administrativo adicional a los establecidos en la Ley 29022, y restringir que excedan sus competencias al contradecir el marco legal nacional.

Palabras clave: barreras burocráticas, infraestructura de telecomunicaciones, simplificación administrativa, aprobación automática, infraestructura pasiva de telecomunicaciones.

Abstract

In the Peruvian context, telecommunications are a key component for social and economic progress. Despite this, in Metropolitan Lima, local regulations and administrative procedures have hindered the expansion of this infrastructure by imposing additional conditions stipulated in Law 29022. In this sense, the aim is to identify and analyze the main bureaucratic barriers affecting the sector in San Borja, Ancón, Lince, Jesús María, and Metropolitan Lima. To achieve this, a qualitative approach was used, and the documentary analysis technique was applied to the resolutions issued by the Specialized Chamber on Bureaucratic Barriers during the period 2021-

2024. The results highlight, on the one hand, that the identified bureaucratic barriers contravene the national legal framework, specifically Law No. 29022, by imposing additional requirements that disregard the automatic approval regime and administrative simplification; on the other hand, local governments exceed the competences assigned by law and intervene in areas reserved for other institutions. In conclusion, it can be stated that the bureaucratic barriers established by municipal authorities in Metropolitan Lima between 2021 and 2024 have hindered the implementation of passive telecommunications infrastructure. Therefore, it is recommended that local governments eliminate any additional administrative requirements beyond those established in Law No. 29022 and restrict their actions to avoid exceeding their competences in contradiction to the national legal framework.

Key words: Bureaucratic barriers, Telecommunications infrastructure, Administrative simplification, Automatic approval, Passive telecommunications infrastructure.

Introducción

Esta investigación se centra en las limitaciones que las barreras burocráticas impuestas por los gobiernos locales generan en el despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones en Lima Metropolitana entre 2021 y 2024, cuyas municipalidades han aplicado restricciones adicionales a las previstas en la normativa nacional, lo cual afecta la expansión eficiente de la infraestructura en telecomunicaciones.

En ese sentido, se busca dar respuesta a la interrogante general: (a) ¿Cómo las barreras burocráticas limitan el despliegue e implementación de infraestructura pasiva de telecomunicaciones en Lima Metropolitana (2021-2024)? Asimismo, a las dos preguntas específicas: (b) ¿Cuáles son las barreras burocráticas que limitan el despliegue e implementación de infraestructura pasiva de telecomunicaciones en Lima Metropolitana (2021-2024)? y (c) ¿Qué procedimientos administrativos impuestos por los Gobiernos Locales limitan el despliegue e implementación de infraestructura pasiva de telecomunicaciones en Lima Metropolitana?

En concordancia con lo anterior, la finalidad principal fue analizar las barreras burocráticas que limitan el despliegue e implementación de infraestructura pasiva de telecomunicaciones en Lima Metropolitana (2021-2024) y los lineamientos particulares fueron (a) Identificar las barreras burocráticas que limitan el despliegue e implementación de infraestructura pasiva de telecomunicaciones en Lima Metropolitana (2021-2024), e (b) Indicar los procedimientos

administrativos impuestos por los gobiernos locales que limitan el despliegue e implementación de infraestructura pasiva de telecomunicaciones en Lima Metropolitana.

Para analizar estos problemas se seleccionaron casos de resoluciones de la Sala Especializada en Barreras Burocráticas del Indecopi, enfocándose en aquellos relacionados con la infraestructura en espacios públicos, se seleccionaron resoluciones de 2021 a 2024 para asegurar una visión actualizada y de un total de 20 se analizaron 11, lo cual representa más de la mitad, así mismo cada caso fue detallado en una ficha de análisis.

Inicialmente se presenta el marco teórico de la investigación, y aborda la importancia de las telecomunicaciones en el desarrollo económico y social, se define la infraestructura pasiva de telecomunicaciones y detalla las barreras burocráticas, sus tipos y sus efectos en Perú. Seguidamente se aborda el marco legal para la implementación de infraestructura pasiva de telecomunicaciones, la cual incluye la Ley 29022 y la regulación específica de los gobiernos locales en Lima Metropolitana analizando cómo estas normativas facilitan o limitan la expansión de telecomunicaciones.

Se continua con el análisis de casos de barreras burocráticas en distritos como San Borja, Ancón, Lince, Jesús María y Lima Metropolitana, donde los gobiernos locales imponen restricciones adicionales a la infraestructura de telecomunicaciones evaluando cómo estas afectan el despliegue eficiente de los servicios, por último, se presentan las conclusiones sobre las limitaciones de las barreras burocráticas impuestas por los gobiernos locales en la implementación de infraestructura de telecomunicaciones resaltando las consecuencias jurídicas y económicas y, a su vez, proponen recomendaciones para optimizar el despliegue.

Telecomunicaciones: despliegue, brechas y control regulatorio

En esta sección, se aborda la importancia de las telecomunicaciones, la conceptualización de la infraestructura de telecomunicaciones activa y pasiva con énfasis en su despliegue e implementación de la infraestructura pasiva, seguidamente la brecha de infraestructura existente, además, se explorarán los actores clave en la implementación de infraestructura como los operadores y organismos reguladores. Finalmente, presentaremos los fundamentos del modelo de control regulatorio de los obstáculos administrativos en la implementación de infraestructura pasiva de telecomunicaciones.

La importancia de las telecomunicaciones

Las telecomunicaciones son un servicio público fundamental que el Estado debe garantizar de forma universal, es esencial que se brinden facilidades y atención a quienes requieren acceso a este recurso, ya que su importancia ha crecido de forma notable en los últimos años impulsada por avances tecnológicos que facilitan una comunicación global más rápida y eficiente. La utilización de internet y de diferentes sitios digitales ha modificado las relaciones a nivel mundial (Mellado y Ramírez, 2023). A esto se suma que la población en nuestro país ha ido en aumento constantemente, por lo que es necesario que los individuos mantengan una comunicación constante para el fomento del desarrollo social y económico.

Asimismo, las telecomunicaciones han constituido una base esencial para el desarrollo económico en las últimas décadas; la globalización de la economía y la expansión de las tecnologías de la información han sido posibles en gran medida gracias al desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones (Mellado y Ramírez, 2023). Acorde al Banco Mundial (2021), los países con sólida red de telecomunicaciones son más competitivos y productivos porque su accesibilidad a internet ayuda en el comercio exterior, al mejoramiento de la educación, al desempeño en servicios financieros, y al control de datos clave en toma de decisiones estratégicas en diferentes ramas del comercio.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020), las inversiones en infraestructura de telecomunicaciones han sido fundamentales para que los países en desarrollo logren un crecimiento económico sostenido. Por ello, la capacidad de integrarse en la economía digital global depende en gran medida de la calidad y alcance de las redes de telecomunicaciones, lo que convierte a la inversión en telecomunicaciones en una prioridad estratégica para los gobiernos que buscan mejorar su competitividad en la economía contemporánea fundamentada en el saber y las redes sólidas permiten un desarrollo más equitativo y eficiente beneficiando tanto a las economías locales como a la global.

Por su parte, la pandemia de COVID-19 evidenció en América Latina la dependencia crítica de las telecomunicaciones para garantizar la continuidad educativa y sanitaria, revelando deficiencias en infraestructura y acceso, especialmente en zonas rurales. Además, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), pese a los avances regionales, aún es prioritario optimizar la calidad y cobertura de estos servicios, por ello, se exige

fortalecer urgentemente las redes de telecomunicaciones, conforme a estándares de desarrollo inclusivo y sostenible establecidos en normas peruanas como la Ley 29904. Dicho de otra manera, la mejora de estos servicios se configura como deber fundamental para enfrentar futuras crisis y promover la integración digital, en línea con políticas públicas de innovación y equidad tecnológica.

En el Perú, desde una perspectiva legal, las telecomunicaciones garantizan la igualdad en el acceso al servicio de telefonía móvil y el acceso a internet, reconociéndolo como un derecho en el artículo 14-A de la Constitución Política del Perú, por ello, este principio es esencial para asegurar que, sin importar la ubicación geográfica, todos los peruanos puedan acceder a los mismos servicios de comunicación promoviendo así la inclusión digital (Mellado y Ramírez, 2023).

Del mismo modo, este compromiso está, además, reforzado con el artículo 5 inciso 1 de la Ley 29022 que declara a las telecomunicaciones como utilidad pública con carácter nacional de acceso a todo el país, incluyendo las zonas rurales y nativas (Congreso de la República del Perú, 2007, Ley 29022). Por otro lado, este marco legal también fomenta inversión pública y privada que permitirá la construcción de infraestructura que cumpla con estándares internacionales.

En términos sociales, implementar una infraestructura de telecomunicaciones eficiente es esencial no solo para mejorar la comunicación entre personas distantes, sino que, también, ofrece beneficios adicionales como el uso de internet para realizar actividades que antes requerían presencia física, lo cual permite ahorrar tiempo y recursos, entre ellos, los costos de transporte; además, la virtualización de ciertas actividades ha demostrado ser una herramienta eficaz para superar barreras geográficas, lo cual resulta especialmente relevante en países con una geografía diversa como la nuestra, por ello, mejorar las telecomunicaciones impacta no solo en la conectividad personal, sino que abre la puerta a nuevas oportunidades económicas y educativas (Mellado y Ramírez, 2023).

Además, la transformación digital se configura como un eje estratégico para reducir brechas de conectividad. Según Katz et al. (2023) y organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Perú el BID ha respaldado la ampliación de infraestructuras de telecomunicaciones bajo los lineamientos de la Ley 29904, asegurando que los beneficios de la digitalización, como el acceso equitativo a tecnologías de la información y comunicación (TIC),

lleguen a toda la población. Esta política fomenta una sociedad más conectada e impulsa el desarrollo inclusivo al facilitar la educación, el bienestar colectivo y la participación ciudadana en los ámbitos económico y social.

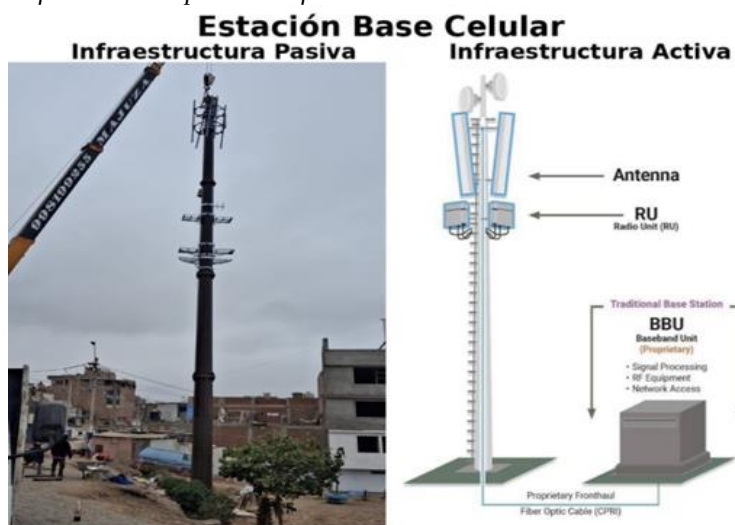
La infraestructura de telecomunicaciones (activa y pasiva): despliegue e implementación

Antes de abordar el despliegue e implementación de la infraestructura de telecomunicaciones en Perú, es necesario definir ciertos alcances para entender el contexto y los procesos involucrados en el crecimiento de las infraestructuras de telecomunicaciones.

Una Estación Base Celular (EBC), también conocida como Estación Base Transceptora (BTS), es el punto inicial crucial en la infraestructura de telecomunicaciones. Su función principal es transmitir, y recibir señales de radio hacia y desde dispositivos móviles dentro de su área de cobertura, lo que facilita la conectividad de los teléfonos celulares, además, la EBC se conecta a la red principal del operador mediante enlaces de transmisión como fibra óptica o microondas, lo cual permite el acceso a servicios de voz, datos e internet, también gestiona el tráfico de datos y voz de múltiples usuarios asignando de forma eficiente recursos como el ancho de banda y los canales de frecuencia (More et al., 2021), en otras palabras, una EBC es el elemento clave que permite la comunicación y conexión a internet de los dispositivos móviles siendo un pilar esencial en la infraestructura de telecomunicaciones móviles.

Figura 1.

Estación Base Celular: infraestructura pasiva e infraestructura activa.



Nota. Adaptado de “Wireless Communication”, elaborado por Khalid Nour (2023).

Además, según More et al. (2021), una EBC es fundamental para el funcionamiento eficiente de las telecomunicaciones al conectar la infraestructura activa y pasiva. En conjunto, ambas infraestructuras permiten la transmisión de señales y proporcionan el soporte físico necesario para que esta transmisión ocurra. En cuanto a la infraestructura activa, la EBC incluye equipos que gestionan y transmiten señales de voz y datos, tales como antenas, radioenlaces, transceptores y sistemas de alimentación, los cuales realizan funciones dinámicas que aseguran la comunicación entre los usuarios y la red. En cuanto a la infraestructura pasiva, esta incluye elementos como torres de telecomunicaciones, shelters, sistemas de ventilación y energía, que proporcionan el soporte físico y ambiental indispensable para que los componentes activos funcionen correctamente.

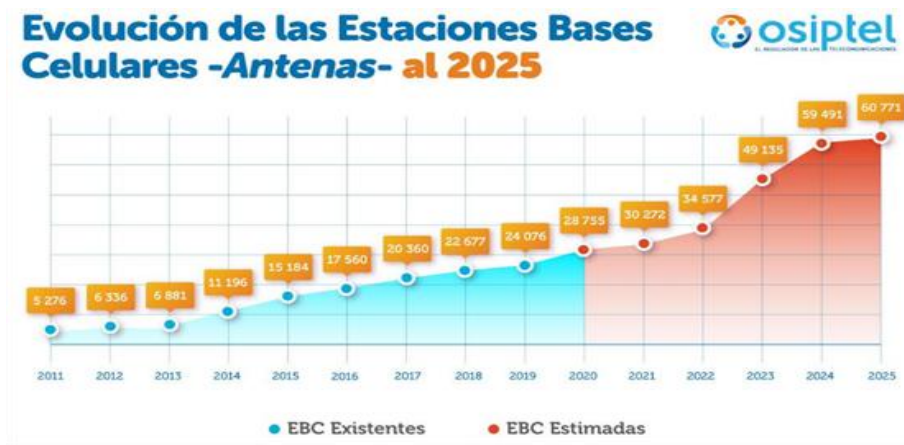
Ahora bien, en relación con la implementación de infraestructura de telecomunicaciones, se ha mostrado una tendencia de crecimiento sostenido en los últimos años, pero aún enfrenta importantes desafíos (Flores, et al., 2020). A medida que la demanda por servicios de conectividad aumenta, impulsada por la digitalización y la adopción generalizada de dispositivos móviles, la capacidad de las actuales EBC se está quedando corta (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), 2020).

Se proyecta la necesidad de una expansión significativa para satisfacer las exigencias de conectividad en zonas urbanas y rurales por igual, no obstante, este crecimiento implica una serie de retos, como la inversión adecuada, la planificación estratégica y la superación de las barreras geográficas, socioeconómicas y gubernamentales y sobre todo brechas de acceso a esta infraestructura (CEPLAN, 2020).

Por ello, More y Gavilano (2020) mencionaron que, al cierre del año 2019, se tenía implementadas 24,076 EBC - Antenas, sin embargo, de acuerdo a las proyecciones de necesidad y cobertura, el Perú debería contar con 60,771 EBC - Antenas para el 2025, es decir, los operadores deberán desplegar 36,695 estaciones nuevas, de tal forma que la red pueda soportar el incremento de tráfico de los servicios de internet móvil e internet fijo inalámbrico, porque se estima que el consumo promedio mensual por usuario a nivel nacional a 2025 sería de 29,6 GB, lo que para nuestro entendimiento práctico representaría 26.3 horas de un video en HD.

Figura 2.

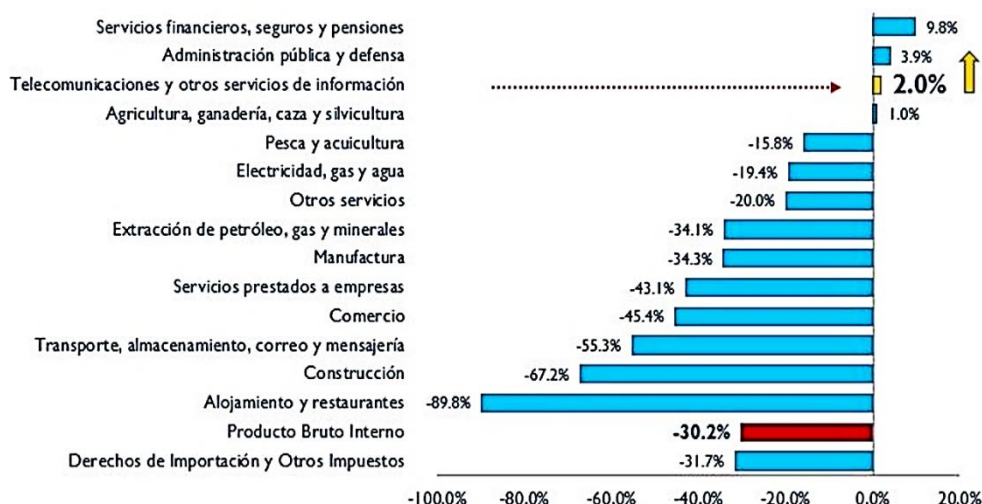
Evolución de las Estaciones Bases Celulares – Antenas – al 2025.



Nota. Adaptado de Evolución de las EBC–Antenas- al 2025, por OSIPTEL (2020).

Por otro lado, el crecimiento de las redes de comunicación en el Perú ha sido una prioridad política, impulsada por la necesidad de crear incentivos que permitan a las operadoras a acelerar el despliegue de esta infraestructura en todo el país. Este tipo de inversión es fundamental no solo para mejorar la conectividad, sino también para promover la reactivación económica.

Durante el año 2020, a pesar de la contracción global del Producto Bruto Interno (PBI), que llegó al 30.2%, la industria de las telecomunicaciones y otros servicios informativos en Perú registró un crecimiento del 2%. Este crecimiento fue especialmente significativo en un contexto donde sectores clave como la construcción y el transporte experimentaron caídas del 67.2% y 55.3%, respectivamente, debido a la crisis generada por la pandemia del COVID-19 (Quiso, 2020).

Figura 3.*Tendencia del sector telecomunicaciones 2020.*

Nota. Adaptado de retos para cerrar la brecha digital en el Perú, por Sociedad Telecom (2020).

La solicitud de servicios de comunicación, como el internet y la telefonía móvil, fue uno de los motores principales detrás de este crecimiento. En un escenario de confinamiento, el acceso a estos servicios se convirtió en una necesidad crítica para mantener operativas diversas actividades económicas y sociales. Así, mientras sectores como el comercio sufrían caídas del 45.4%, el sector telecomunicaciones mostró una mayor resiliencia, impulsado por la creciente necesidad de conectividad (Quiso, 2020).

Por otro lado, el impacto de la pandemia también evidenció una contracción en la producción nacional según lo reporta el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI 2020). En marzo de 2020, con el inicio del Estado de Emergencia y las medidas de aislamiento social obligatorio, la producción nacional disminuyó de forma significativa, en julio de ese mismo año, la producción registró una caída del 11.71% aunque a un ritmo más moderado en comparación con el mes de abril, que mostró los resultados más negativos y a pesar de esta tendencia, el sector telecomunicaciones, junto con los sectores de pesca y servicios financieros, presentó un desempeño positivo que contribuyó de manera importante a mitigar los efectos de la crisis económica (Quiso, 2020).

Este comportamiento refleja la relevancia de la expansión de las redes de telecomunicaciones que permite una mayor conectividad y soporte a las actividades esenciales en tiempos de emergencia. La infraestructura de telecomunicaciones, mediante la expansión de redes de internet y telefonía móvil, se ha vuelto un pilar estratégico para la resiliencia económica del país, y su fortalecimiento resulta fundamental para asegurar la continuidad de servicios y la inclusión digital.

Especialistas como Huamán (2016) argumentan que la inversión en infraestructura de telecomunicaciones debe estar respaldada por un marco regulatorio claro y estable, que proteja las inversiones y facilite el acceso a terrenos y autorizaciones para la colocación de antenas y redes. Esta perspectiva es coherente con las recomendaciones del Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP), que subraya la necesidad de modernizar las redes de comunicación para mejorar la competitividad del país y facilitar la adopción de nuevas tecnologías, como las redes 5G acorde a lo expuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2019).

En conclusión, la inversión en telecomunicaciones no solo favorece el acceso a servicios esenciales para la población, sino que juega un papel crucial en la reactivación económica del Perú y la implementación de estructuras en este ámbito es vital para garantizar la conectividad y enfrentar los desafíos futuros de manera más eficiente.

Brecha de infraestructura

Las brechas de infraestructura se refieren a la diferencia entre la demanda de infraestructura y la capacidad existente para satisfacerla, lo cual impacta tanto en la cantidad como en la calidad. Estas brechas se pueden clasificar en varios tipos: (a) infraestructura económica, que incluye telecomunicaciones, transporte y energía; infraestructura social, relacionada con servicios como salud, educación y saneamiento, (b) infraestructura medioambiental, que abarca áreas recreativas y de conservación e (c) infraestructura de conocimiento e información, que comprende redes de telecomunicaciones y plataformas digitales, en particular, la brecha de infraestructura de telecomunicaciones se ha destacado como una área crucial de atención (Perrotti y Sánchez, 2011).

En el Perú, la diferencia en la disponibilidad de infraestructuras de telecomunicaciones se presenta en dos niveles que están estrechamente conectados, por un lado, según Perrotti y Sánchez

(2011) la brecha horizontal compara la infraestructura del país con la de otras naciones de características similares considerando indicadores como la densidad en relación con la población y la economía, esta brecha se amplía debido a la complejidad geográfica y la distribución de la población en zonas rurales.

Por otra parte, la brecha vertical definida por Fay y Yepes (2003) refleja las diferencias dentro del país entre la oferta y la demanda de infraestructura, mostrando una marcada desigualdad en el acceso a telecomunicaciones entre zonas urbanas y rurales. En gran parte, esta desigualdad se debe a los altos costos asociados con la instalación de infraestructura en regiones remotas y de difícil acceso.

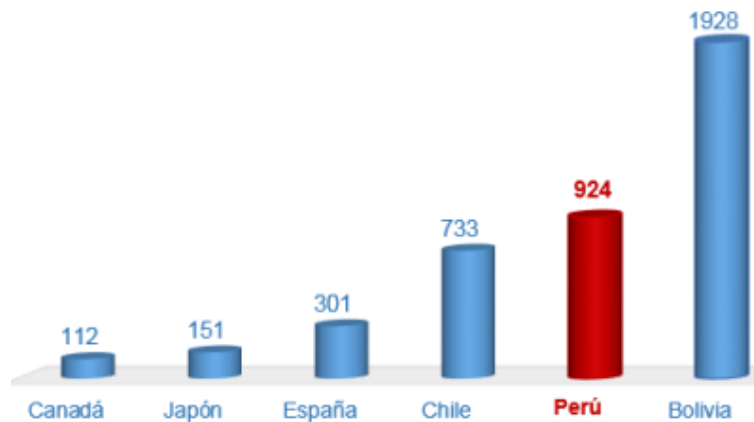
La brecha horizontal de infraestructura en Perú es una de las más significativas en la región, para cerrarla se requeriría una inversión anual del 8,27% del Producto Bruto Interno (PBI), lo que equivale a aproximadamente US \$15.955 millones, sin embargo, el gasto actual en infraestructura en el país se encuentra muy por debajo de esta cifra situada entre el 3% y el 4% del PBI. Esta diferencia evidencia un déficit considerable de inversión en comparación con las verdaderas necesidades del país. La magnitud de esta disparidad destaca la urgencia de no solo aumentar los niveles de inversión, sino de implementar políticas públicas que impulsen proyectos estratégicos que permitan reducir la brecha de infraestructura y cerrar la distancia con otras economías más desarrolladas de la región y el mundo, asegurando así un crecimiento más competitivo y sostenible (Bonifaz et al., 2020).

En Perú, la infraestructura de antenas 4G presenta una marcada disparidad frente a otros países, puesto que cada antena atiende a 924 personas, cifra muy superior a la de Canadá (112) o España (301), lo que refleja una baja densidad de cobertura. Esto genera una mayor carga por antena, impactando negativamente en la calidad del servicio, sobre todo en zonas con alta demanda. Comparado con Chile (733) y Bolivia (1,928), Perú ocupa una posición intermedia, aunque insuficiente respecto a estándares óptimos, por ello, es prioritario ampliar la red de telecomunicaciones, incrementar el número de antenas y mejorar la cobertura para cerrar la brecha tecnológica con países más desarrollados (More y Gavilano, 2020).

Figura

4.

Población atendida por cada antena 4G



Nota. Adaptado de “Población atendida por cada antena 4G”, por OSIPTEL (2020).

La brecha de infraestructura de telecomunicaciones en Perú revela importantes disparidades entre las regiones. A nivel nacional, como hemos mencionado proyecta que, para el 2025, será necesario implementar 60,771 EBC, un incremento del 152% respecto a las 24,076 EBC existentes en 2019. Lima lidera la brecha con 16,475 EBC requeridas, reflejando la mayor demanda de conectividad en áreas urbanas. Regiones como Arequipa, Piura y La Libertad también enfrentan aumentos significativos, con incrementos del 224%, 153% y 219%, respectivamente. En cambio, zonas rurales como Pasco y Cajamarca presentan menores porcentajes de incremento, pero su brecha sigue siendo crucial para garantizar una conectividad equitativa (More y Gavilano, 2020).

Figura 5.*Brecha por región al 2025*

Región	EBC existentes (2019-IV)	EBC estimadas al 2025	% de Incremento requerido	Brecha al 2025
Amazonas	350	575	64%	225
Áncash	949	2 136	125%	1 187
Apurímac	442	623	41%	181
Arequipa	1 347	4 367	224%	3 020
Ayacucho	656	981	50%	325
Cajamarca	975	1313	35%	338
Cusco	1 073	2 313	116%	1 240
Huancavelica	378	531	40%	153
Huánuco	600	886	48%	286
Ica	643	2 810	337%	2 167
Junín	946	2 076	119%	1 130
La Libertad	1 241	3 955	219%	2 714
Lambayeque	696	2 574	270%	1 878
Lima	9 196	25 671	179%	16 475
Loreto	477	975	104%	498
Madre de Dios	169	455	169%	286
Moquegua	208	534	157%	326
Pasco	231	314	36%	83
Piura	1 095	2 775	153%	1 680
Puno	867	1 609	86%	742
San Martín	722	1 120	55%	398
Tacna	355	739	108%	384
Tumbes	191	520	172%	329
Ucayali	269	919	242%	650
Total	24 076	60 771	152%	36 695

Nota. Adaptado de Brecha por región al 2025, por OSIPTEL (2021).

La brecha infraestructura del sector telecomunicaciones para Perú entre 2016 y 2025 muestra que se necesitará una inversión de aproximadamente US \$27,036 millones para cerrarla. Durante el periodo 2016-2020, la inversión requerida fue de US \$12,603 millones, mientras que entre 2021 y 2025 se proyecta que la demanda de inversión aumente a US \$14,432 millones. Este incremento refleja la creciente necesidad de conectividad, impulsada por el avance tecnológico y la expansión de los servicios digitales.

Comparado con otros sectores, las telecomunicaciones representan el segundo mayor gasto requerido, solo superado por el transporte, sin embargo, esta brecha no considera las mejoras en las conexiones existentes, lo que subraya la importancia de implementar estrategias adicionales para garantizar una infraestructura adecuada que facilite un progreso sostenible y competitivo del país en la era digital (More y Gavilano, 2020).

Figura 6*Brecha de infraestructura*

2016 – 2025			
Brecha de infraestructura			
En US\$ millones al 2015			
Sector	2016 – 2020	2021 – 2025	2016 – 2025
 Agua y saneamiento (*)	6.970 	5.282 	12.252 
 Telecomunicaciones	12.603 	14.432 	27.036 
 Transporte	21.253 	36.246 	57.499 
 Energía	11.388 	19.387 	30.775 
 Salud	9.472 	9.472 	18.944 
 Educación (**)	2.592 	1.976 	4.568 
 Infraestructura hidráulica	4.537 	3.940 	8.477 
Total	68.815	90.734	159.549

(*) La brecha solo considera acceso al servicio, no mejoras en las conexiones ya existentes y tratamiento de aguas
(**) La brecha contempla únicamente incrementos en la cobertura. No toma en cuenta adecuación funcional de los colegios,

Nota. Adaptado de “Brecha de infraestructura”, Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (2021).

La mejora en la infraestructura de telecomunicaciones en Perú desde 2021 ha sido notable, impulsada por el aumento de enlaces de Internet por cable y la creciente demanda generada por el teletrabajo y la teleeducación tras la pandemia de COVID-19. Según el Informe de cierre de la brecha de infraestructura 2021, este crecimiento ha hecho que el acceso a internet desde el hogar se vuelva esencial, sobre todo en el contexto de la nueva normalidad.

La expansión del servicio ha sido una respuesta a la necesidad de una conectividad más robusta, pero también ha puesto de relieve la urgencia de reducir la brecha digital, especialmente en áreas rurales. Para lograr una conectividad más inclusiva, es necesario un enfoque sostenido que priorice las inversiones en las regiones más vulnerables (Zacnich, 2020).

Sin embargo, la disparidad en el acceso a internet entre regiones sigue siendo un reflejo claro de la falta de infraestructura en telecomunicaciones, especialmente en zonas con menores ingresos, mientras que, en Lima, 9 de cada 10 viviendas disponen de conexión a internet en regiones como Huánuco, solo 4 de cada 10 cuentan con este servicio.

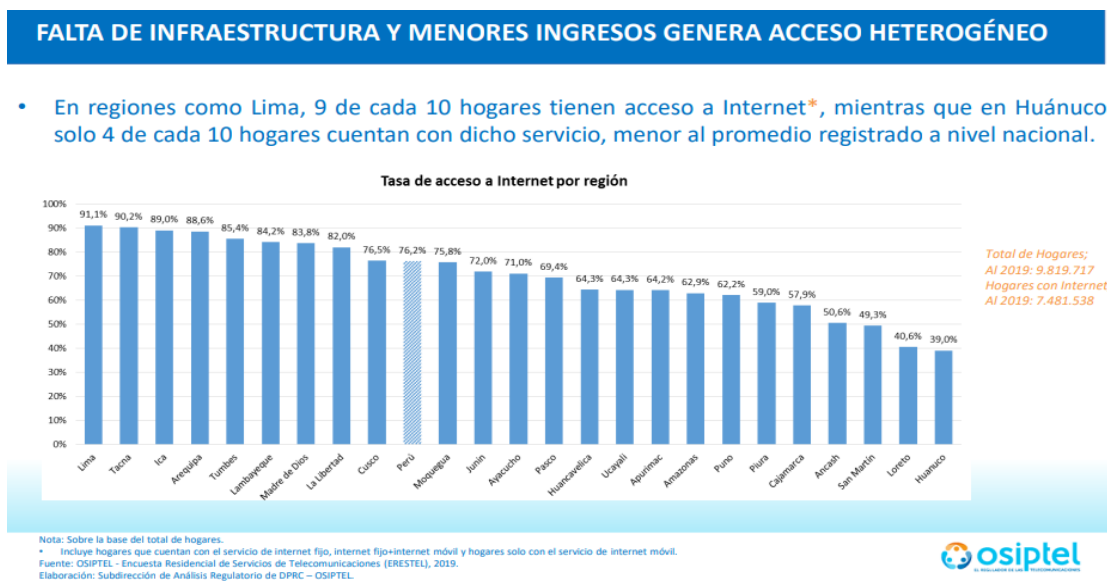
Esta diferencia revela la insuficiente inversión en infraestructura en áreas rurales, donde el acceso es limitado o inexistente. Regiones como Tacna, Ica y Arequipa superan el 80% de cobertura, pero en lugares como Loreto y Puno, el acceso apenas llega al 50%, esto subraya la

necesidad urgente de políticas públicas que promuevan una conectividad equitativa y permitan cerrar esta brecha digital (More y Gavilano, 2020).

Figura

7.

Tasa de acceso a internet por región



Nota. Adaptado de “Retos para cerrar la brecha digital en el Perú”, por OSIPTEL (2020).

Actores relacionados con el despliegue de la infraestructura

La expansión de las redes de comunicación implica la participación de diversos actores clave, cada uno con roles específicos que contribuyen al crecimiento y expansión de la conectividad en el país, seguidamente, se detallan los aspectos fundamentales sobre los actores involucrados y su impacto en la expansión de las redes.

Ministerio de transportes y comunicaciones

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) es el principal actor gubernamental responsable de diseñar y llevar a cabo estrategias gubernamentales para el avance del sector de telecomunicaciones. El MTC establece los lineamientos para el despliegue de infraestructura de

telecomunicaciones, otorgando concesiones y supervisando el cumplimiento de las regulaciones vigentes (Mellado y Ramírez, 2023).

Organismos reguladores: Osiptel

El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) es el regulador del sector de telecomunicaciones en Perú; su función principal es supervisar el comportamiento de los operadores y garantizar que el mercado funcione de manera competitiva y eficiente. Osiptel también establece las reglas y estándares de calidad que deben seguir los operadores y supervisa las tarifas para asegurar que sean justas para los consumidores (OSIPTEL, 2023). Además, cumple una función destacada en el fomento de la competencia y en la implementación de políticas que fomenten el crecimiento de las redes de comunicación a nivel nacional.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), como organismo autónomo, desempeña un rol crucial en la supresión de obstáculos administrativos.

Su función consiste en vigilar y proteger la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, identificando y eliminando aquellas barreras ilegales e irracionales que imponen trabas innecesarias a los proyectos del sector (OSIPTEL, 2023b). Esto contribuye a un entorno favorable para el progreso de una infraestructura adecuada y moderna en el país.

En primera instancia, se destaca el rol de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) del Indecopi en la remoción de impedimentos que dificultan la expansión y la instalación de infraestructuras de comunicación. Su responsabilidad principal es aplicar y hacer cumplir las leyes que aseguran la simplificación administrativa, revisando y eliminando cualquier traba burocrática que impida o limite el acceso y la operación de operadores económicos en el

ámbito comercial, específicamente, la CEB identifica y evalúa la legitimidad y razonabilidad de regulaciones administrativas que afecten a empresas o personas (INDECOPI, 2017).

En segundo lugar, se destaca La Sala del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Indecopi al ser la autoridad administrativa encargada de revisar, en segunda instancia, las decisiones adoptadas por la CEB. Su labor es asegurar que las decisiones tomadas en primera instancia sean justas y adecuadas analizando las apelaciones de quienes consideran que los fallos afectan su entrada o continuidad en el mercado (Congreso de la República del Perú, 2016, D.L N.o 1256), excepto en casos cuando la Comisión actúa como única instancia como sucede en procedimientos sancionadores específicos.

Municipalidades

Las municipalidades distritales juegan un rol fundamental en el otorgamiento de permisos locales para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones; estas son responsables de gestionar las autorizaciones y permisos de construcción en sus jurisdicciones, un proceso que, a menudo, enfrenta retos burocráticos y puede retrasar el despliegue de infraestructura (Huamán, 2016), por ello la coordinación eficiente entre el gobierno central, los gobiernos locales y los operadores es crucial para acelerar el despliegue de redes en todo el país.

Según Morón (2014), la normativa nacional asigna a los Gobiernos Locales la facultad de autorizar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones mediante un sistema de aprobación automática. Este mecanismo, basado en la presunción de veracidad, considera aprobada una solicitud al momento de presentarse, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) correspondiente, cuyo objetivo de este procedimiento es agilizar los procesos administrativos, reemplazando las autorizaciones previas por una comunicación debidamente documentada, no obstante, la autoridad conserva la potestad de verificar a posteriori y, en caso de detectar incumplimientos o información insuficiente, puede prohibir la actividad o tomar acciones correctivas. De esta manera, se busca equilibrar la eficiencia administrativa con el control normativo, garantizando que las actividades se ajusten a los requisitos legales.

Aunque los gobiernos locales tienen competencias para fiscalizar las autorizaciones necesarias para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, estas no son tan amplias

como las facultades de supervisión otorgadas a otras entidades mediante normas específicas. La administración se centra en ejercer las atribuciones vinculadas a su actividad administrativa y al propósito público determinado por el legislador.

Por ello, las entidades enfrentan una estricta prohibición de desviar sus atribuciones hacia una interpretación jurídica diferente a la establecida por el legislador. El principio de ejercicio legítimo del poder se abre paso como una herramienta de cierre de competencias implícitas desde la percepción de los principios de legalidad y tipicidad para que la administración ejecute sus potestades (Huamán, 2019).

Con relación al TUPA, el cual es un documento empleado por las entidades públicas en el Perú para organizar, y sistematizar sus procedimientos y servicios administrativos, permite a los ciudadanos obtener información sobre las condiciones, tiempos, tarifas y la autoridad competente para cada trámite en un solo documento.

Es importante destacar que el TUPA no crea nuevos procedimientos, simplemente compila aquellos ya existentes y su aprobación depende del tipo de entidad, puesto que los ministerios lo aprueban mediante decreto supremo, los gobiernos regionales a través de una ordenanza regional, los gobiernos locales por una ordenanza municipal, y los organismos constitucionalmente autónomos mediante resolución del titular (INDECOPI, 2017).

Operador Móvil con Red (OMR).

Un OMR es una empresa que tiene permiso oficial para ofrecer servicios de telefonía móvil, esto permite a dicho operador controlar de manera directa las llamadas y acceso a internet de los usuarios, además, otorga la posibilidad de utilizar ciertas bandas del espectro radioeléctrico que son las ondas requeridas para transmitir comunicaciones. Algunos de los mayores OMR en el país incluyen a Claro, Movistar, Entel y Bitel, estas compañías no solo ofrecen servicios de comunicación móvil, Internet y otros productos afines, sino que son las encargadas de instalar las infraestructuras activas de telefonía móvil como antenas y estaciones base en diferentes zonas del país (OSIPTEL, 2023).

Proveedores de Infraestructura Pasiva (PIP).

Un PIP es una empresa que instala y gestiona las estructuras necesarias para que las compañías de telecomunicaciones puedan funcionar, como torres y postes. Aunque no ofrece servicios de internet o telefonía directamente a los usuarios, es clave para que las señales lleguen a diferentes lugares.

Estos proveedores necesitan estar autorizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y registrarse para poder operar legalmente (OSIPTEL, 2023b). Su trabajo permite que las empresas de telecomunicaciones amplíen su cobertura, facilitando que más personas tengan acceso a la conectividad, especialmente en zonas donde no hay suficiente infraestructura.

El modelo de negocio de los PIP facilita que varias compañías de telecomunicaciones compartan la misma torre, lo que reduce costos y acelera la instalación de redes. Estas empresas, conocidas como "empresas torreras", se encargan de construir, mantener y operar torres donde se colocan las antenas de los operadores móviles (Farfán, 2022).

Control regulatorio: barreras burocráticas

Control regulatorio peruano

El modelo de control regulatorio en el Perú, a través de la CEB del INDECOPI, tiene como objetivo corregir fallas del mercado cuando las regulaciones están mal diseñadas o implementadas. Se puede decir que busca garantizar que las normas no se conviertan en obstáculos para el desarrollo económico. Además, es importante recalcar que el modelo de control de regulatorio peruano es generalmente posterior, en esta lógica, la CEB actúa de manera posterior a la implementación de regulaciones, ya que evalúa y elimina a aquellas que sean ilegales o irrazonables sin necesidad de ratificación judicial (Ochoa, 2016).

Tal como se afirmó, el modelo de control regulatorio en Perú se centra principalmente en un sistema de control posterior, no obstante, el país ha comenzado a avanzar también en un control previo, un enfoque que evalúa las regulaciones antes de su implementación para asegurar que sean efectivas y proporcionales, lo que mejora la calidad regulatoria de forma preventiva (Ochoa, 2023),

para ello, INDECOPI puede actuar de oficio o a solicitud de parte, lo que facilita la participación de actores privados en la eliminación de barreras.

Primero, el modelo de control posterior en Perú, implementado por el INDECOPI desde 1996, permite evaluar y eliminar barreras burocráticas ilegales o irrazonables en las regulaciones públicas, así como puede inaplicar estas barreras y sancionar a los funcionarios responsables sin requerir ratificación judicial, salvo cuando una sentencia contradiga su resolución (Ochoa, 2023), asimismo, las decisiones de Indecopi no requieren aprobación judicial inmediata y, aunque revisables por el Poder Judicial, su impugnación no suspende su aplicación (Espinoza, 2020), en consecuencia, sus resoluciones tienen un efecto general, lo que beneficia a todos los afectados por dichas barreras (Ochoa, 2023).

Además del control ejercido por la CBB del INDECOPI, existen otros mecanismos de control regulatorio posterior en Perú, uno de ellos es el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), implementado en 2017, que revisa los procedimientos administrativos del Poder Ejecutivo para garantizar su legalidad, efectividad, razonabilidad y proporcionalidad.

El ACR busca alternativas más económicas y evalúa el impacto en los usuarios, los informes generados por cada entidad pública son revisados centralizadamente por la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), el Congreso, por su parte, cuenta con la Comisión Especial Multipartidaria de Ordenamiento Legislativo (CEMOL) para identificar y eliminar leyes obsoletas (Ochoa, 2023).

Segundo, el control previo peruano, aunque implementado más recientemente, complementa los mecanismos de control posterior. Este sistema tiene como objetivo prevenir la emisión de regulaciones innecesarias o irrazonables desde su diseño. Una de las limitaciones del control posterior es que, aunque Indecopi ha eliminado muchas barreras burocráticas, la cantidad de nuevas regulaciones sigue creciendo, esto se debe, en parte, a la gran cantidad de entidades públicas que emiten normativas diariamente, y a la facilidad con la que se pueden producir regulaciones sin un análisis adecuado de necesidad o factibilidad, lo que genera una inflación regulatoria (Ochoa, 2023).

Además, el control previo trata de manejar estas limitaciones con la ayuda del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) que sirva para evaluar las normas antes de aplicarlas. Este mecanismo

es utilizado en muchos países desde los años 80 y en el Perú fue adoptado a través del Decreto Legislativo 1448. Gracias al AIR las entidades públicas pueden analizar la racionalidad de las regulaciones y costos relacionados con ello, lo que promueve decisiones más informadas y eficientes. Esto los ayuda al cargar a las empresas y ciudadanos con estancos innecesarios por mal diseño de las regulaciones; por eso, las regulaciones ex post, las de control luego, fomentan más problemas (Espinoza, 2020).

Por eso, el equilibrio entre el control anterior y posterior en la regulación resulta fundamental para que el sistema funcione de manera eficiente y justa, las relaciones de control se reflejan en cómo INDECOPI corrige las regulaciones ya implementadas cuando estas son injustas o irrazonables, esto es el control posterior, y previene la implementación de normativas innecesarias desde el principio, lo que se denomina el control previo, en consecuencia, un modelo mixto permite mejorar la calidad regulatoria al eliminar barreras burocráticas y promover decisiones mejor informadas, de este modo, los beneficios superan los costos, garantizando un entorno regulatorio más eficiente y justo (Ochoa, 2023).

Definición de barreras burocráticas

Según el artículo 6 BIS se puede decir que las barreras burocráticas son actos o disposiciones de la Administración Pública que impiden o dificultan, de manera ilegal o irracional, el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado. Estas barreras pueden manifestarse en forma de requisitos, prohibiciones o cobros que afectan las actividades económicas, limitando la competitividad.

El marco también identifica tres elementos clave que son (a) el vehículo de las barreras, es decir, los actos y disposiciones, (b) el emisor, esto es, las entidades públicas y (c) el efecto, que se refiere a la imposición de deberes, por lo anterior la Comisión de Acceso al Mercado y el Tribunal del Indecopi ha sido clave en su identificación y eliminación consolidando la normativa vigente (Presidencia del Consejo de Ministros, 1991, D.L. 668).

En 1997, el Tribunal del INDECOPI, a través de la resolución No. 182-97-TDC, desarrolló una metodología para evaluar las barreras burocráticas, incorporando el concepto de cargas tributarias y limitaciones impuestas por entidades públicas. Además, se precisó que las barreras

burocráticas no solo podían consistir en exigencias formales, tales como requisitos y cobros, sino también en prohibiciones que coarten la libertad de acción de los agentes económicos. Este pronunciamiento marcó un avance importante en la protección del acceso al mercado y la competitividad (INDECOPI, 1997, Resolución 182-97-TDC).

En 2007, la Ley 28996 proporcionó una definición legal de barreras burocráticas, en la que se estipuló que cualquier acto o disposición de la Administración Pública que impusiera requisitos, prohibiciones o cobros que afectaran la simplificación administrativa y limitaran la competitividad empresarial en el mercado constituía una barrera burocrática. Este marco normativo fue un paso clave para consolidar el concepto y otorgar seguridad jurídica en su aplicación, incorporando elementos de simplificación administrativa para mejorar el entorno empresarial (Congreso de la República del Perú, 2012, Ley 28996).

Asimismo, la modificación introducida por el Decreto Legislativo 1212 y reforzada por el Decreto Legislativo 1256 actualizaron el concepto de barreras burocráticas en el artículo 26 BIS. Esta norma extendió la definición de barrera más allá de actos y disposiciones administrativas formales incluyendo cualquier forma de actuación administrativa que impidiera el libre acceso al mercado. Este cambio normativo fue un reconocimiento de la evolución de las prácticas administrativas y de la necesidad de asegurar que las barreras burocráticas fueran eliminadas en todas sus formas brindando mayor flexibilidad a la Comisión para su evaluación (Presidencia del Consejo de Ministros, 2015, D.L. N.º 1212; 2016, D.L. N.º 1256).

Actualmente, según INDECOPI (2017) se puede decir que las barreras burocráticas son:

todas aquellas exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros que impongan las entidades de la administración pública [...] dirigidos a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a los administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. (p. 5)

Adicional a ello, estas barreras se manifiestan en disposiciones o actos administrativos como decretos, resoluciones y ordenanzas, emitidos por entidades como ministerios, municipalidades o gobiernos regionales. Asimismo, es importante señalar que las barreras burocráticas se originan en la función administrativa del Estado, no en sus funciones legislativas o jurisdiccionales. Por

ello, normativas generales aprobadas por el Congreso no se consideran barreras burocráticas (INDECOPI, 2017).

Tipos de barreras burocráticas.

Las barreras burocráticas se clasifican en función a varios criterios. Primero, según los efectos que generan, se dividen en barreras que afectan el desarrollo de actividades económicas y las que afectan la simplificación administrativa. Las primeras incluyen barreras de acceso como la exigencia de licencias o registros para iniciar actividades y las barreras de permanencia, tales como renovaciones de licencias o cambios en la zonificación.

Las segundas, afectan la simplificación administrativa, imponen trámites innecesarios o engorrosos, como la exigencia de múltiples documentos o el desconocimiento del silencio administrativo positivo, lo que impacta tanto a ciudadanos como a empresas dificultando la eficiencia administrativa (Lindley-Russo, 2019).

Figura 8.

Clasificación de barreras burocráticas (BB) según los efectos que generan



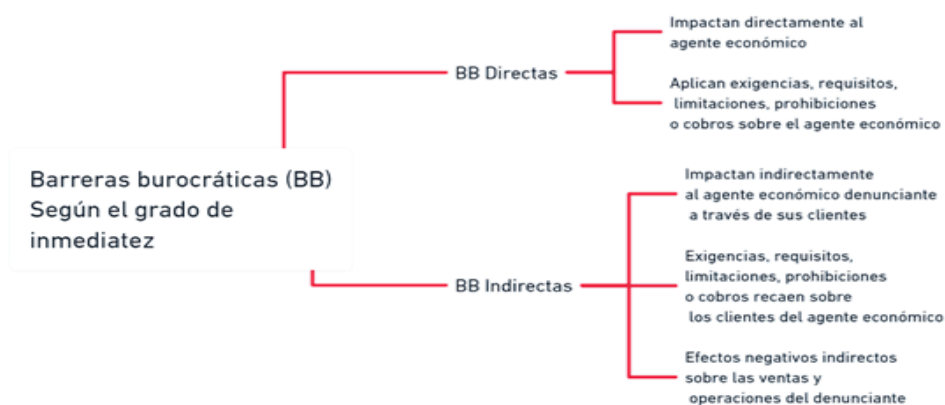
Nota. Adaptado de “Las denuncias en “concreto” y en “abstracto” en el marco del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas” por A. Lindley-Russo (2019).

En segundo lugar, según el grado de inmediatez en que producen sus efectos, las barreras se clasifican en directas e indirectas. Las barreras directas afectan inmediatamente a los agentes económicos que las denuncian, como el pago de tasas o la presentación de requisitos adicionales

que incrementan los costos operativos. En contraste, las barreras indirectas impactan a los clientes o terceros que interactúan con la empresa denunciante, lo que, a su vez, perjudica a la empresa al reducir la demanda de sus productos o servicios (Lindley-Russo, 2019). Así, aunque los efectos no recaen directamente sobre el denunciante, las barreras indirectas limitan la libre interacción de oferta y demanda en el mercado.

Figura 9.

Clasificación de barreras burocráticas (BB) según el grado de inmediatez

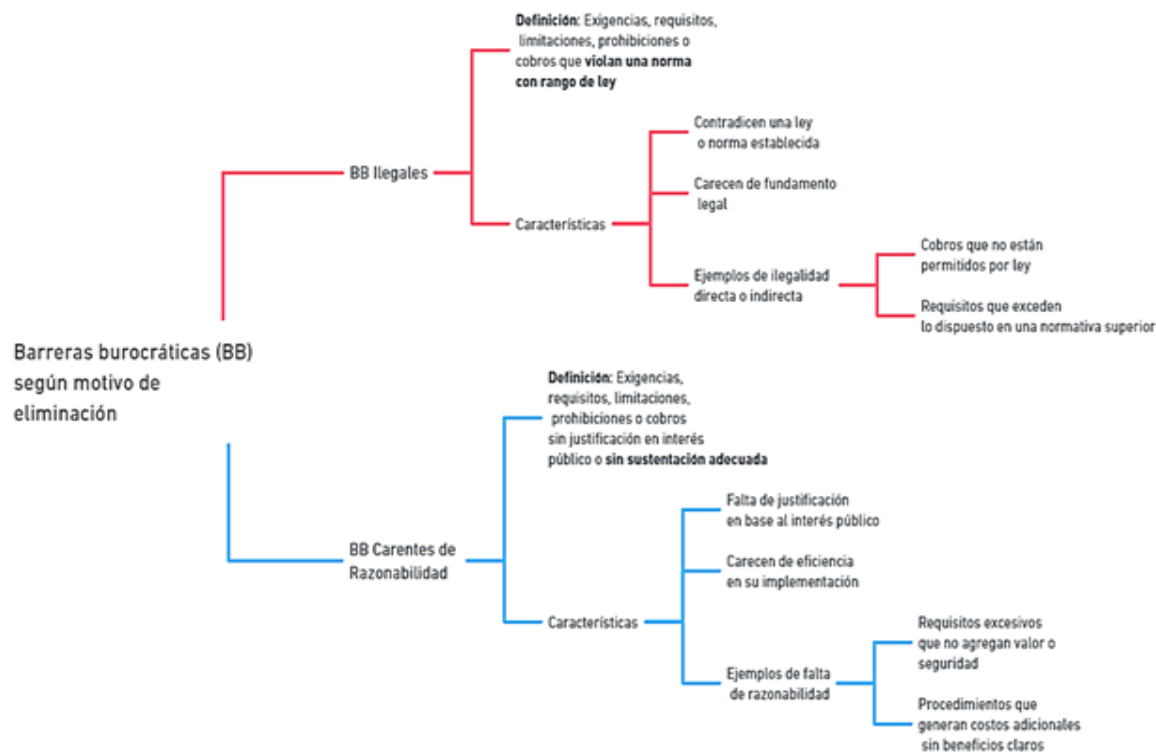


Nota. Adaptado de “Las denuncias en “concreto” y en “abstracto” en el marco del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas”, por A. Lindley-Russo (2019).

La tercera clasificación es según el motivo de su eliminación distinguiendo entre barreras ilegales y barreras carentes de razonabilidad. Las barreras ilegales contravienen explícitamente una norma, como tasas que exceden los límites permitidos por la ley, y deben ser eliminadas por su falta de respaldo legal.

Por otro lado, las barreras carentes de razonabilidad no tienen una justificación clara desde el interés público o no son eficientes en términos de costos y beneficios, aunque puedan ser legales (Lindley-Russo, 2019). La falta de justificación o de utilidad pública hace que estas barreras se consideren ineficientes y, por lo tanto, también sujetas a eliminación.

Figura 10.
Clasificación de barreras burocráticas (BB) según el motivo de eliminación



Nota. Tomado de “Las denuncias en “concreto” y en “abstracto” en el marco del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas”, por A. Lindley-Russo (2019).

Finalmente, según el tipo de impacto económico que generan, las barreras burocráticas se clasifican en barreras de requerimiento y barreras de impedimento, según el tipo de costos que imponen a los agentes económicos. Las barreras de requerimiento representan costos directos como el pago de tasas, requisitos administrativos, y la necesidad de realizar inversiones para cumplir con regulaciones (Sánchez et al., 2024).

Estas barreras requieren que las empresas dediquen recursos monetarios, materiales y humanos, lo que aumenta los costos operativos y puede disminuir la competitividad en el mercado.

Por otro lado, las barreras de impedimento generan costos indirectos y no exigen pagos directos. Estas incluyen plazos ilegales que retrasan trámites administrativos más allá de lo estipulado por ley, así como prohibiciones temporales o indefinidas que impiden la operación o expansión de actividades empresariales (Sánchez et al., 2024). Estas barreras afectan la capacidad

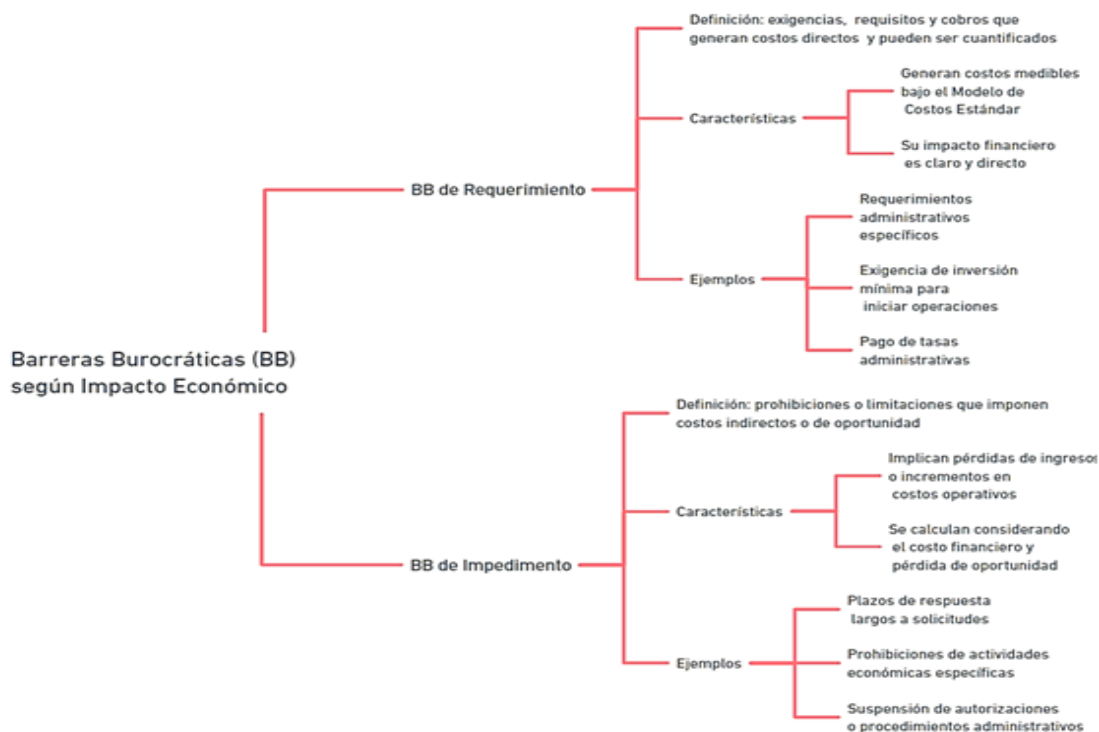
operativa de las empresas, lo que limita su desarrollo y acceso a nuevos mercados, esto repercute negativamente en su eficiencia.

Ambos tipos de barreras burocráticas impactan de manera significativa en el entorno económico, ya sea elevando los costos directos que enfrentan las empresas o limitando indirectamente su capacidad de operar con normalidad.

Este tipo de obstáculos administrativos, si no se controlan adecuadamente, pueden reducir la competitividad general de las empresas en el mercado afectando tanto a pequeñas como a grandes compañías (Sánchez et al., 2024).

Figura 11.

Clasificación de barreras burocráticas (BB) según el impacto económico



Nota. Adaptado de “Las denuncias en “concreto” y en “abstracto” en el marco del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas”, por A. Lindley-Russo (2019).

Procedimiento de eliminación de barreras burocráticas

El Procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas, gestionado por INDECOPI, permite identificar y eliminar regulaciones que obstaculizan injustificadamente el acceso al mercado. Este procedimiento puede iniciarse de dos maneras: (a) por iniciativa propia de INDECOPI, cuya actuación sería de oficio o (b) mediante la solicitud de una parte afectada, actuación que sería de parte.

La actuación de oficio es fundamental, ya que permite a INDECOPI detectar problemas regulatorios antes de que afecten significativamente a los agentes económicos, lo que garantiza una supervisión continua (Quintana y Villarán, 2016). Dicho de otra manera, facilita la identificación y eliminación de regulaciones que limitan el acceso al mercado.

Asimismo, el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas es una herramienta administrativa de bajo costo y alta utilidad promovida por el INDECOPI. Este procedimiento permite que los ciudadanos o empresas que se vean afectados por barreras burocráticas ilegales o irrazonables puedan solicitar su eliminación.

Es especialmente eficaz cuando han pasado más de tres meses desde que se conoció el acto administrativo que impone la barrera y no se ha agotado la vía administrativa (Avendaño y Zumaeta, 2011). También es recomendable cuando la barrera se encuentra en una disposición de alcance general o cuando se cuestiona la razonabilidad de requisitos o cobros impuestos.

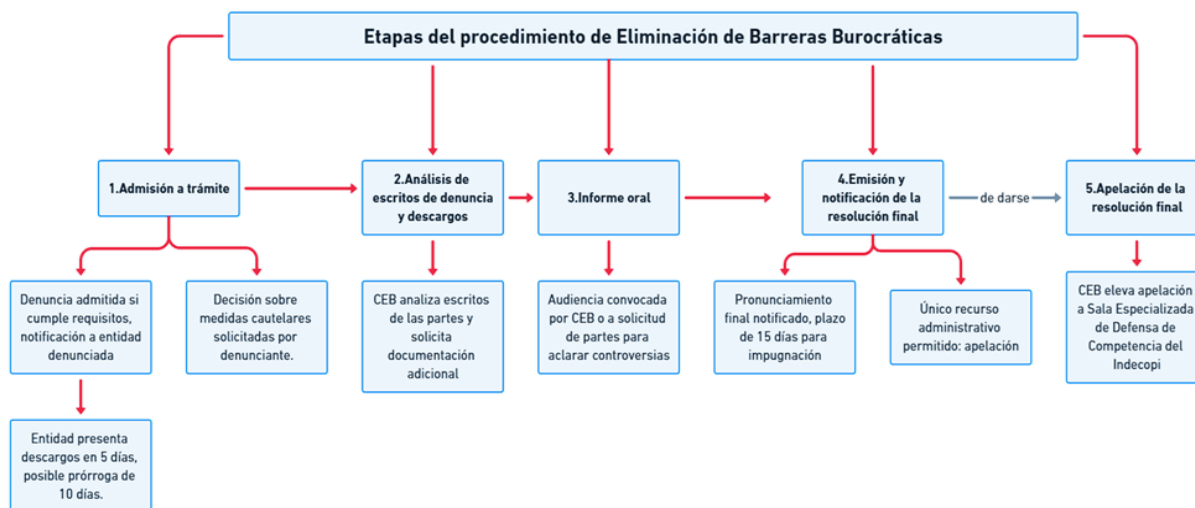
En el caso que se desee un pronunciamiento rápido o solicitar medidas cautelares, el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas puede ser más adecuado que otras vías, especialmente cuando la barrera burocrática afecta directamente la actividad económica y es necesario obtener una resolución firme en un menor plazo. (Avendaño y Zumaeta, 2011). Así, el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas es más rápido y eficaz para resolver problemas específicos.

En general, los marcos normativos que rigen el sector de telecomunicaciones son esenciales para garantizar la expansión y el despliegue de infraestructura en todo el país, especialmente en zonas rurales. Aunque las municipalidades pueden imponer barreras a nivel local, estas deben alinearse con las leyes del marco normativo nacional, lo que facilita el desarrollo de la infraestructura.

Además, las normativas que regulan el despliegue de infraestructura pasiva, los títulos habilitantes y las disposiciones nacionales son claves para incentivar la inversión y reducir las barreras burocráticas.

Figura 12.

Etapas del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas



Nota. Adaptado de “Manual sobre Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas Vol. 1: Dirigido a las Entidades de la Administración Pública”, por INDECOPI, (2017).

Efectos del marco regulatorio de las barreras burocráticas

El marco regulatorio para las barreras burocráticas tiene como objetivo principal eliminar o inaplicar aquellas disposiciones que, de manera ilegal o irrazonable, obstaculizan el acceso y permanencia de los agentes económicos en el mercado.

Este marco regula tanto la actuación de las entidades públicas como los derechos de los ciudadanos para denunciar o eliminar estas barreras (Sánchez et al., 2024). Entre los efectos más notables está la mejora en la competitividad y la simplificación de trámites para las empresas, lo que permite un entorno más dinámico y menos restrictivo para el desarrollo económico.

Existen tres tipos de conclusiones derivadas de la regulación de barreras burocráticas. La eliminación voluntaria permite que las entidades públicas, tras ser notificadas por el INDECOPI,

eliminen de manera proactiva las barreras identificadas como ilegales o carentes de razonabilidad (Sánchez et al., 2024).

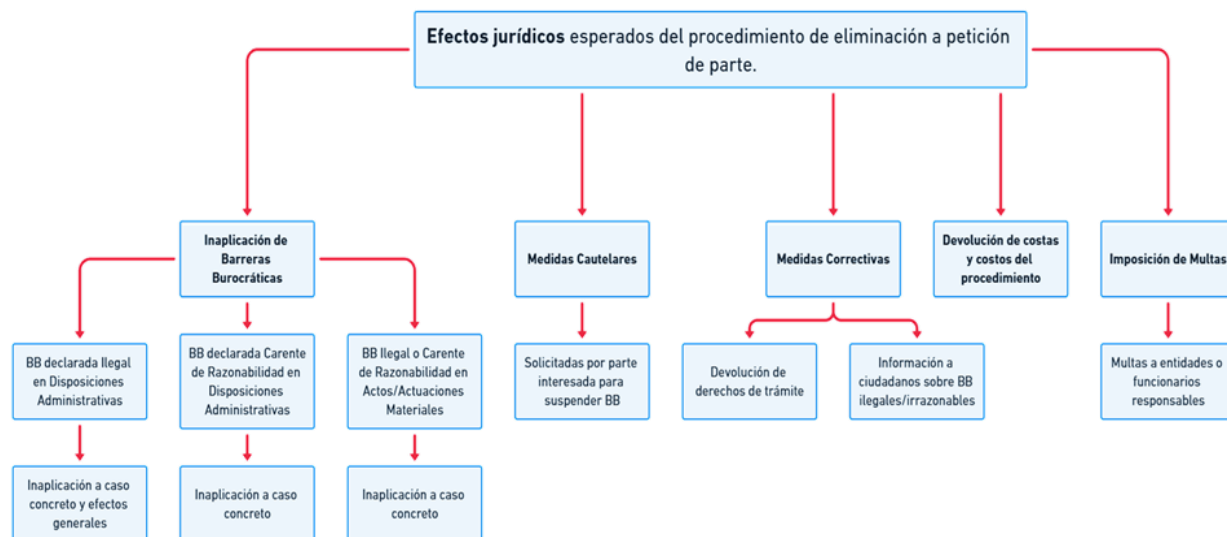
Además, este procedimiento, iniciado de oficio o a pedido de parte, es una opción efectiva para corregir de manera rápida y sencilla los obstáculos que afectan a los agentes económicos sin necesidad de un procedimiento administrativo prolongado.

La inaplicación, tanto general como particular, es otro mecanismo importante. La inaplicación general permite que las barreras burocráticas que afecten a múltiples empresas o sectores sean declaradas inaplicables para todos los afectados, mientras que la inaplicación particular se refiere a casos específicos donde la barrera solo afecta a una empresa o persona natural (Sánchez et al., 2024).

Estos mecanismos brindan flexibilidad para ajustarse a las necesidades específicas de los agentes afectados garantizando que el marco regulatorio no solo identifique las barreras, sino que las elimine de manera efectiva en diferentes contextos.

Figura 13.

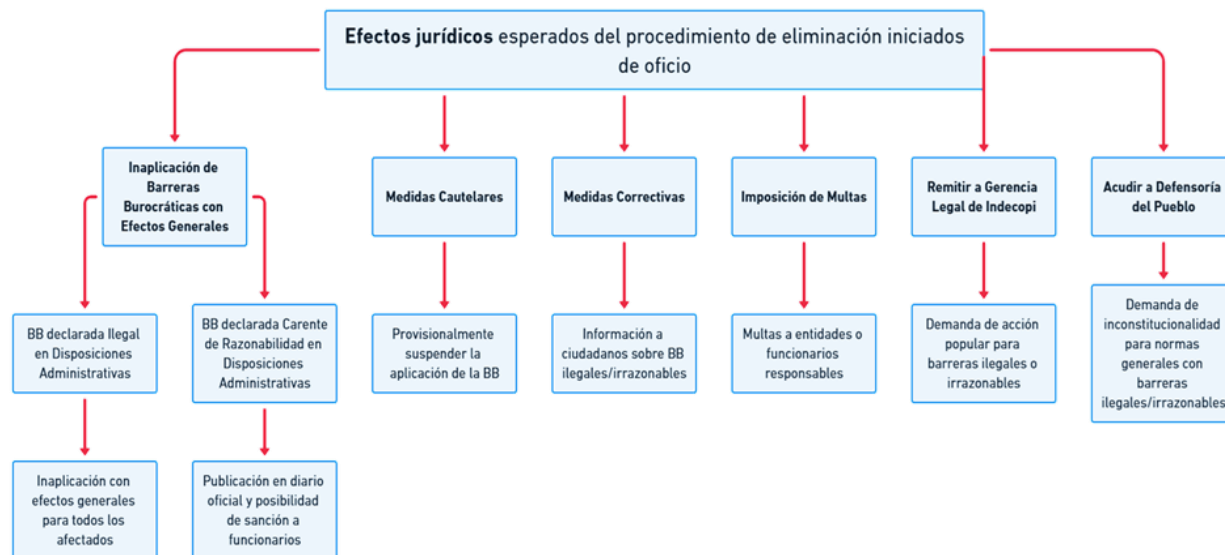
Efectos jurídicos esperados del procedimiento de eliminación de barreras a petición de parte



Nota. Tomado de “Manual sobre Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas Vol. 1: Dirigido a las Entidades de la Administración Pública”, por INDECOPI (2017).

Figura 14.

Efectos jurídicos esperados del procedimiento de eliminación de barreras iniciados de oficio



Nota. Tomado de “Manual sobre Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas Vol. 1: Dirigido a las Entidades de la Administración Pública”, por INDECOPI (2017).

El rol de las barreras burocráticas en la regulación de las telecomunicaciones

Las barreras burocráticas pueden percibirse como trabas, que entorpecen la actividad económica y limitan los derechos de libre empresa, las cuales se llegan a denominar como “exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros impuestos por las entidades de la administración pública”, también cumplen un rol fundamental en la búsqueda de un equilibrio adecuado entre el interés público y el privado.

Según el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, toda entidad de la administración pública que califique como tal tiene el mandato de proteger los intereses públicos que le han sido encomendados por la ley, asegurando que estos prevalezcan cuando sea necesario para el bienestar general de la sociedad (INDECOPI, 2017, p. 4).

En este sentido, las barreras burocráticas no solo son mecanismos de regulación para proteger la salud pública, la seguridad y el orden, sino que también buscan establecer una estructura que permita el desarrollo de actividades económicas de manera ordenada y segura. De este modo, el interés público, que incluye el bienestar general de la sociedad y la protección de

recursos y espacios públicos, se ve resguardado frente a posibles excesos o impactos negativos de actividades privadas (Luna, 2019).

Por otro lado, INDECOPI señala que la imposición de estas barreras debe estar siempre alineada con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, evitando así cargas excesivas o innecesarias para los agentes económicos. Esto asegura que las restricciones sean pertinentes y justificadas en relación con los fines que persiguen evitando que las barreras se conviertan en obstáculos arbitrarios o desproporcionados.

La razonabilidad se evalúa, según la entidad, considerando la necesidad de proteger un interés público concreto y de garantizar que las medidas sean adecuadas y proporcionales a la magnitud de la problemática. De esta manera, las barreras burocráticas bien estructuradas permiten que el interés privado se desarrolle dentro de un marco de respeto y convivencia con el interés público promoviendo un entorno de competencia justo y evitando perjuicios al consumidor final y al mercado en su conjunto (INDECOPI, 2023).

Finalmente, en este capítulo se presentaron los aspectos teóricos y conceptuales que permitieron analizar la regulación de la infraestructura de telecomunicaciones en Perú, en la que se destacó la relevancia de las telecomunicaciones en el desarrollo socioeconómico, se subrayó la importancia de la accesibilidad y conexión para reducir brechas, se discutió la infraestructura activa y pasiva y, por último, se enfatizó la necesidad de sincronizar a operadores, proveedores y entidades reguladoras para mejorar la implementación y minimizar las disparidades en conectividad.

Definición de términos clave

Las barreras burocráticas son impedimentos que las entidades de la administración pública imponen al acceso o permanencia de empresas y ciudadanos en el mercado. Las actividades económicas y los procedimientos administrativos pueden verse afectados negativamente por estas barreras, que pueden manifestarse como requisitos, exigencias, limitaciones, prohibiciones o cargas (Avendaño y Zumaeta, 2011).

Una Estación Base Celular (EBC) es una instalación que forma parte esencial de las redes de telecomunicaciones móviles. Su función principal es conectar los dispositivos móviles de los

usuarios con la red de telecomunicaciones, lo que permite la transmisión de voz, datos y otros servicios (More et al., 2021). La EBC consta de una infraestructura activa y pasiva:

Por un lado, la infraestructura activa de una EBC incluye equipos que gestionan y transmiten señales de voz y datos tales como antenas, radioenlaces, transceptores y sistemas de alimentación. Estos equipos desempeñan funciones dinámicas que son cruciales para garantizar la comunicación entre los usuarios y la red.

La infraestructura activa se encarga de la parte tecnológica de la transmisión de señales, lo que asegura que la información se envíe y reciba de manera eficiente, esto permite el funcionamiento adecuado de las telecomunicaciones (More et al., 2021).

Por otro lado, la infraestructura pasiva de una EBC está compuesta por elementos que proporcionan el soporte físico y ambiental necesario para el funcionamiento de la infraestructura activa. Estos elementos incluyen torres de telecomunicaciones, shelters, sistemas de ventilación y energía.

Aunque la infraestructura pasiva no participa directamente en la transmisión de señales, es indispensable para mantener las condiciones adecuadas para que los componentes activos puedan operar de manera efectiva, asegurando que estos sistemas tengan el soporte necesario para su rendimiento adecuado (More et al., 2021).

Regulación para el despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones

Introducción y objetivos de la ley de telecomunicaciones

El Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones establece un marco jurídico integral para la administración y regulación de las telecomunicaciones en el Perú con el propósito de promover el desarrollo, la accesibilidad y la competencia en el sector. Esta normativa sitúa al Estado como promotor y facilitador del acceso universal e impulsa políticas que buscan garantizar el servicio a todos los ciudadanos incluso en las zonas menos atendidas (Presidencia de la República del Perú, 1993, Decreto Supremo 013-93-TCC).

Además, la ley resalta la importancia de la neutralidad tecnológica y el principio de no discriminación estableciendo que el acceso a servicios de telecomunicaciones debe ser equitativo y sin restricciones arbitrarias, independientemente del prestador de servicios.

Libre competencia y prohibición de prácticas monopólicas

El artículo 6 de la Ley de Telecomunicaciones aboga por un régimen de libre competencia, que prohíbe prácticas que restrinjan o limiten la leal competencia en el mercado. Este aspecto es vital para el desarrollo del sector, ya que evita la concentración de mercado y asegura que los beneficios derivados de la competencia – como precios competitivos y servicios de calidad – se transmitan al usuario final (Presidencia de la República del Perú, 1993, Decreto Supremo 013-93-TCC, Art. 6).

Acceso universal y Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL)

Uno de los elementos esenciales de Ley de Telecomunicaciones, es la promoción del acceso universal mediante el FITEL, el cual financia proyectos que buscan integrar a las poblaciones rurales o de preferente interés social en el sistema nacional de telecomunicaciones.

FITEL desempeña un rol crucial en la reducción de la brecha digital, extendiendo servicios a zonas geográficas que, por su aislamiento o bajo potencial económico, serían poco atractivas para la inversión privada (Presidencia de La República del Perú, 2007, Decreto Supremo 020-2007-MTC, Art. 9).

Convergencia de servicios y tecnología

La Ley de Telecomunicaciones también resalta la necesidad de apoyar la convergencia de servicios y tecnologías como un medio para maximizar los beneficios sociales y económicos. Esto implica la integración de redes y plataformas que permitan la coexistencia de múltiples servicios en una misma infraestructura, así, optimizan los recursos disponibles (Presidencia de La República del Perú, 2007, Decreto Supremo N.º 020-2007-MTC, Art. 7).

Clasificación de servicios y rol del espectro radioeléctrico

El marco regulatorio establece una clasificación detallada de los servicios de telecomunicaciones en portadores, teleservicios, servicios de difusión y servicios de valor añadido. Cada categoría cuenta con una regulación específica, en función de sus características y de su impacto en el mercado. El uso del espectro radioeléctrico, como bien finito y de gestión pública, también se encuentra normado en la ley.

Este espectro debe ser administrado con criterios de eficiencia, transparencia y equidad, con el objetivo de evitar la interferencia y asegurar su óptimo aprovechamiento en beneficio del país (Presidencia de La República del Perú, 2007, Decreto Supremo 020-2007-MTC, Arts. 21 - 25).

Inviolabilidad y confidencialidad de las comunicaciones

El principio de inviolabilidad y secreto de las telecomunicaciones es una piedra angular de la normativa de telecomunicaciones regulada en la Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento General. Establece que toda comunicación realizada a través de las redes de telecomunicaciones es privada, lo que prohíbe cualquier forma de interceptación o divulgación sin el consentimiento del usuario o mandato judicial (Presidencia de La República del Perú, 2007, Decreto Supremo 020-2007-MTC, Arts. 13).

Este principio es complementado por la obligación de los concesionarios de servicios de proteger los datos personales de los usuarios en cumplimiento de los derechos de privacidad y seguridad en las comunicaciones.

Interconexión de redes y condiciones de acceso

Uno de los temas clave de la Ley de Telecomunicaciones es la interconexión obligatoria entre las redes de los servicios públicos de telecomunicaciones. Este mandato asegura que todos los operadores puedan conectarse entre sí bajo condiciones de igualdad, lo cual facilita la

competencia y permite a los usuarios acceso a una gama completa de servicios (Presidencia de La República del Perú, 2007, Decreto Supremo N.º 020-2007-MTC, Arts. 109). El acceso equitativo es supervisado por el OSIPTEL, que también interviene en caso de disputas para establecer términos justos de interconexión.

Análisis sobre las concesiones de telecomunicaciones y el uso del espectro radioeléctrico en Perú

En el Perú, el marco legal y reglamentario para las concesiones de telecomunicaciones y la administración del espectro radioeléctrico se basa en la Ley de Telecomunicaciones (Decreto Supremo 013-93-TCC) y su Reglamento (Decreto Supremo 020-2007-MTC).

Según esta normativa, el espectro radioeléctrico es considerado un recurso natural propiedad de la nación y es gestionado por el Estado a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Su uso es concedido a empresas mediante licencias específicas, las cuales operan en diversas bandas que soportan tanto servicios móviles como fijos de telecomunicaciones (Espinoza, 2020).

Las concesiones de telecomunicaciones se otorgan para que los operadores establezcan, operen y mantengan redes de telecomunicaciones utilizando el espectro radioeléctrico de manera eficiente. Este recurso se encuentra dividido en diversas bandas de frecuencia, cada una asignada a diferentes servicios como la telefonía y el internet móviles, además de otras aplicaciones inalámbricas esenciales.

Las bandas de frecuencia se agrupan en rangos específicos que permiten el despliegue de tecnologías avanzadas como 4G y 5G, fundamentales para mejorar la conectividad y promover la inclusión digital en el país (Espinoza, 2020).

Las bandas de frecuencia más importantes en el Perú están gestionadas actualmente por operadores como Telefónica del Perú (Movistar), América Móvil (Claro), Entel Perú y Viettel Perú (Bitel). Estas empresas han recibido concesiones para operar en bandas de espectro específicas, lo cual les permite ofrecer servicios de telecomunicaciones de alta calidad y amplia cobertura (Espinoza, 2020).

El uso del espectro radioeléctrico y las concesiones de telecomunicaciones en Perú constituyen pilares clave para el desarrollo digital del país. Con operadores como Telefónica, Claro, Entel y Viettel ocupando las bandas más importantes, el país está en una posición favorable para el despliegue de nuevas tecnologías. Sin embargo, será crucial que las políticas de gestión del espectro continúen evolucionando para satisfacer las demandas de una sociedad cada vez más interconectada (More y Argandoña, 2019).

Finalmente, el marco regulatorio de las telecomunicaciones en Perú, articulado en la Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento, refleja el compromiso del Estado por fomentar un sector de telecomunicaciones accesible, seguro y competitivo. La normatividad no solo regula aspectos técnicos y operativos, sino que también busca garantizar que los beneficios de la tecnología lleguen a toda la población, con énfasis en el acceso universal y la libre competencia.

Ley de Procedimiento Administrativo General Ley 27444. Procedimiento de aprobación automática con la Ley 29022. Evaluación previa y ejercicio legítimo del poder

De acuerdo con Morón (2014) el procedimiento de aprobación automática opera bajo el principio de presunción de veracidad, lo que significa que una solicitud se da por aprobada en el instante en que se presenta, siempre y cuando cumpla con los requisitos detallados en el TUPA. Este mecanismo tiene como finalidad acelerar los procesos administrativos, sustituyendo los trámites de autorización convencionales por una notificación documentada que acredita el inicio de la actividad.

Además, en este esquema, la autoridad no requiere emitir una resolución anticipada, pero mantiene el derecho de revisar posteriormente y, de hallar inconsistencias en la información o documentación presentada, puede suspender o prohibir la actividad en cuestión.

Este proceso se rige por lo dispuesto en la Ley 27444, artículo 31 que establece el "Procedimiento de Aprobación Automática". De acuerdo con esta normativa, una solicitud se entiende aprobada de manera inmediata al ser presentada ante la autoridad correspondiente, siempre que se cumplan todos los requisitos y se adjunte la documentación requerida, según lo especificado en el TUPA de la entidad.

En este procedimiento, la autoridad no emite una respuesta formal previa, sino que se limita a realizar una revisión posterior para confirmar que se han cumplido las condiciones establecidas. Además, si es necesario entregar un documento específico para que el usuario pueda ejercer su derecho, este debe emitirse en un plazo máximo de cinco días hábiles (Congreso de la República del Perú, 2007, Ley 27444, Art. 31.2).

Según la misma Ley 27444, los procedimientos sujetos a aprobación automática se clasifican en aquellos destinados a obtener licencias, autorizaciones, constancias y copias certificadas, o similares, que habilitan para el ejercicio continuo de actividades profesionales, sociales, económicas o laborales en el ámbito privado.

No obstante, estos procedimientos de aprobación automática están sujetos a la condición de que no afecten derechos de terceros y siempre bajo la premisa de la presunción de veracidad dejando abierta la posibilidad de fiscalización posterior por parte de la administración (Congreso de la República del Perú, 2007, Ley 27444, Art.31.4).

El marco normativo descrito, en los párrafos precedentes, se debe leer en concordancia con el principio del Ejercicio de Legítimo Poder reconocido en el artículo 1.17 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, y que establece que la autoridad administrativa ejerce únicamente las competencias previstas en las normas que le otorgan facultades, lo que evita especialmente el abuso de poder para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general (Ley 27444, 2019).

Asimismo, en el caso específico del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, el inciso 3 del artículo 7° de la Ley 29022 establece el cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicha norma, será supervisado por los gobiernos locales competentes con excepción de los supuestos cuya fiscalización esté a cargo de entidades con competencias legales exclusivas en la materia (Decreto Supremo 003-2015-MTC,2015).

Cronología y alcances de la Ley 29022. Ley para la expansión de infraestructura de telecomunicaciones.

La Ley 29022, promulgada el 24 de mayo de 2007, establece un marco fundamental para la expansión de infraestructura de telecomunicaciones en Perú, el cual promueve la reducción de barreras burocráticas y facilita el acceso a servicios, especialmente en áreas rurales y de menor desarrollo. La ley se sustenta en el principio de acceso universal y equidad en telecomunicaciones, y busca reducir la brecha digital y fomentar la inclusión social a través del acceso a la información y la comunicación (Congreso de la República del Perú, 2007, Ley 29022).

A continuación, se detalla su evolución a través de reglamentos y modificaciones clave subrayando su impacto en el despliegue de infraestructura pasiva.

Promulgación de la Ley 29022 (24 de mayo de 2007)

La Ley 29022 fue concebida para facilitar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones mediante la simplificación de procesos administrativos, lo cual promovía un entorno favorable a la inversión. Su objetivo principal es garantizar que las zonas menos conectadas del país puedan acceder a servicios de telecomunicaciones mediante mecanismos como el silencio administrativo positivo, lo que permite que las solicitudes de instalación en espacios públicos se consideren aprobadas si no hay respuesta en el plazo estipulado (Congreso de la República del Perú, 2007, Ley 29022).

Asimismo, esta ley enfatiza que la conectividad es esencial para el desarrollo económico y social del país, puesto que, al eliminar barreras administrativas, el Estado busca facilitar que los operadores de telecomunicaciones inviertan en infraestructura, garantizando que más peruanos tengan acceso a los beneficios de la tecnología y la información (Congreso de la República del Perú, 2007, Ley 29022).

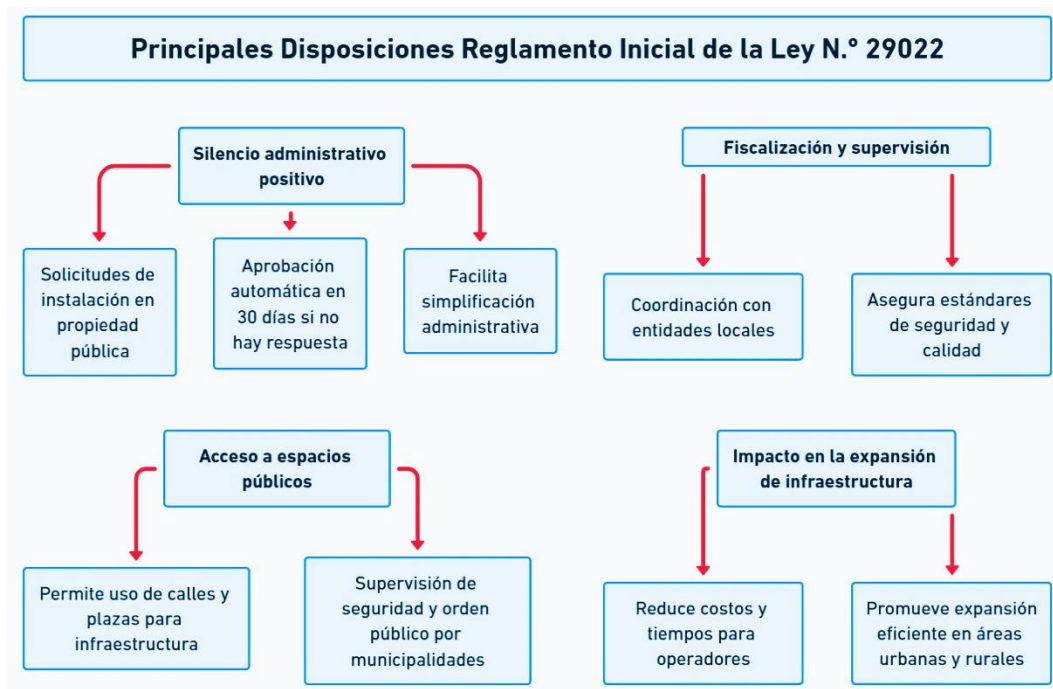
Reglamento inicial de la Ley 29022 (Decreto Supremo 039-2007-MTC, 12 de noviembre de 2007)

El primer reglamento de la Ley 29022, aprobado mediante el Decreto Supremo 039-2007-MTC, fue clave para establecer los procedimientos específicos de aprobación y definir las competencias de los gobiernos locales en el proceso de despliegue de infraestructura de

telecomunicaciones. Este reglamento apuntó a reducir conflictos y clarificar responsabilidades entre el gobierno nacional y las entidades locales y regionales (Sierra y Sola, 2021).

Figura 15.

Principales disposiciones del reglamento inicial de la Ley 29022



Nota. Adaptado del Decreto Supremo 039-2007-MTC, reglamento de la Ley 29022.

Ley 29868 (7 de mayo de 2012). Extensión del régimen simplificado por 4 años adicionales

La Ley 29868, promulgada el 7 de mayo de 2012, extendió la vigencia del régimen simplificado de la Ley 29022 por cuatro años adicionales hasta el 2016. Esta extensión buscó asegurar la continuidad del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones ofreciendo un marco normativo estable y predecible que respaldara las inversiones en el sector (Congreso de la República del Perú, 2012, Ley 29868).

Modificación por la Ley 30228 (12 de julio de 2014)

La Ley 30228 representó una expansión del alcance de la Ley 29022 al establecer un régimen de permisos y autorizaciones automáticas para infraestructura de telecomunicaciones en espacios públicos y declarar a las telecomunicaciones como servicio público de interés nacional. Este reconocimiento subraya el rol esencial de las telecomunicaciones en el desarrollo económico y social del país priorizando la expansión de infraestructura en todas las áreas del territorio (Congreso de la República del Perú, 2014, Ley 30228).

Figura 16.

Principales disposiciones de la Ley 30228 que expande la Ley 29022



Nota. Adaptado de la Ley 30228, Ley que modifica la Ley 29022, Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones.

D.S. 024-2014-MTC (27 de diciembre de 2014)

Mientras que el D.S. 024-2014-MTC regula la inscripción de proveedores de infraestructura pasiva para servicios públicos móviles. Esta norma regula el procedimiento de inscripción de las personas naturales o jurídicas en el Registro de Proveedores de Infraestructura Pasiva para Servicios Públicos Móviles, a cargo de la Dirección General de Concesiones en

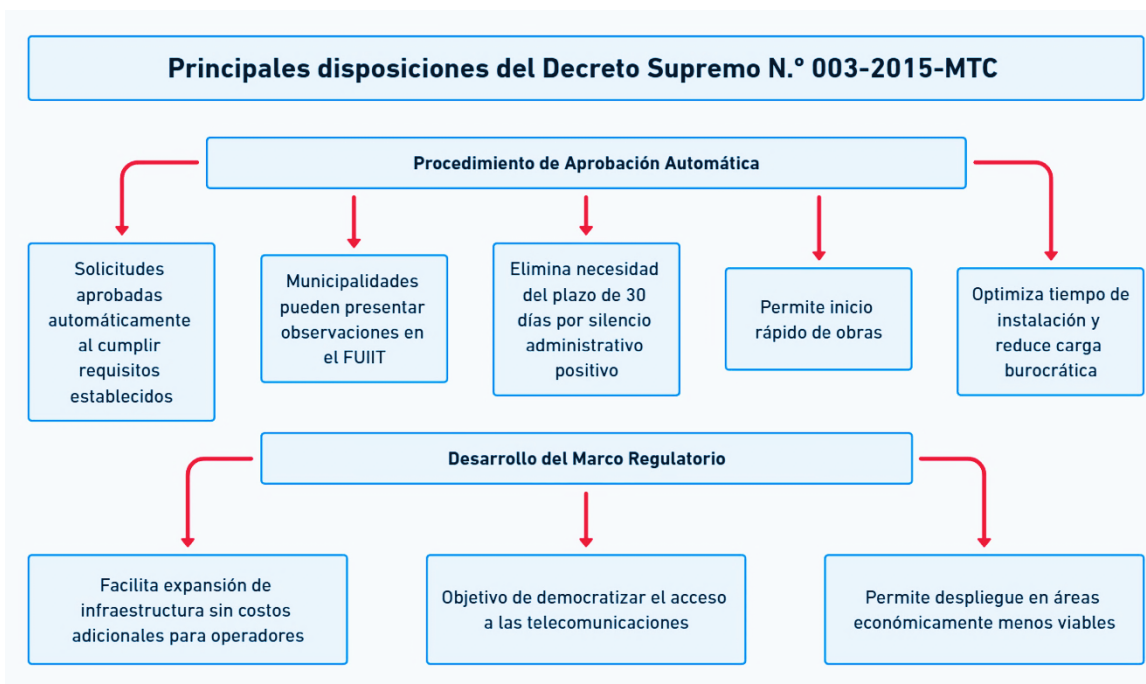
Comunicaciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como los derechos y obligaciones de los proveedores que se inscriban en dicho Registro (Presidencia de la República del Perú, 2014, Decreto Supremo 024-2014-MTC).

Decreto Supremo 003-2015-MTC (18 de abril de 2015)

Esta actualización introduce disposiciones sobre el uso gratuito de espacios públicos y define los derechos de ocupación en áreas como calles y plazas para el despliegue y mantenimiento de infraestructura de telecomunicaciones. Además, establece al MTC como el organismo encargado de la fiscalización de estas instalaciones (Presidencia de la República del Perú, 2015, Decreto Supremo 003-2015).

Figura 17.

Principales disposiciones del Decreto Supremo N.º 003-2015-MTC



Nota. Adaptado del Decreto Supremo 003-2015-MTC.

Decreto Legislativo 1477 (11 de mayo de 2020)

En el contexto de la pandemia de COVID-19, el Decreto Legislativo 1477 fortaleció el papel de las telecomunicaciones como un servicio esencial al introducir disposiciones adicionales para garantizar el acceso rápido y eficiente a infraestructura, especialmente en áreas que requerían conectividad para educación y trabajo remoto (Presidencia de La República del Perú, 2020, Decreto Legislativo 1477).

Este decreto destaca la conectividad como un derecho básico en tiempos de emergencia reforzando la visión de la Ley 29022 de telecomunicaciones accesibles para todos y eliminando barreras en procedimientos de autorización para asegurar una implementación rápida de servicios vitales. Este procedimiento no se encuentra vigente a la fecha de la presente investigación (Presidencia de La República del Perú, 2020, Decreto Legislativo 1477).

Ley 31456 (21 de abril de 2022). La Ley 31456 extiende la vigencia del régimen simplificado para la expansión de infraestructura de telecomunicaciones hasta el año 2034. Este marco normativo reafirma la Ley 29022 y sus normas complementarias como los únicos lineamientos para la instalación de infraestructura en el país.

Al ampliar el régimen especial por diez años adicionales, esta ley responde a la necesidad de continuar con el desarrollo de redes de telecomunicaciones, especialmente en áreas rurales, zonas de frontera y otras regiones de preferente interés social (Congreso de La República Del Perú, 2022, Ley 31456).

Autorización para el despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones en el Perú

La autorización para el despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones está regulada por un conjunto de normativas cuyo propósito es facilitar el desarrollo de redes de telecomunicaciones asegurando simultáneamente el respeto por los estándares técnicos, legales y ambientales.

Como ya hemos mencionado, este marco normativo está encabezado por la Ley 29022, conocida como Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en

Telecomunicaciones, que ha sido complementada y modificada en puntos clave por la Ley 30228 y, así como por su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 003-2015-MTC.

Estas normativas establecen los principios, requisitos y procedimientos para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones priorizando el acceso en áreas rurales y de frontera, en pos de mejorar la conectividad nacional y reducir la brecha digital (Presidencia de La República Del Perú, 2007. Decreto Supremo 020-2007-MTC. Presidencia de la República del Perú, 2015, Decreto Supremo. 003-2015-MTC).

Procedimiento de obtención de la autorización para el despliegue de infraestructura pasiva

La autorización para el despliegue de Infraestructura Pasiva en el Perú se obtiene mediante un procedimiento de aprobación automática. Los operadores y proveedores de infraestructura pasiva deben presentar el Formulario Único de Instalación de Infraestructura de Telecomunicaciones (FUIIT), que incluye una serie de documentos técnicos y legales que justifican la idoneidad de la instalación y el compromiso con los estándares regulatorios (Presidencia de la República del Perú, 2015, D.S. 003-2015-MTC).

Figura 18.

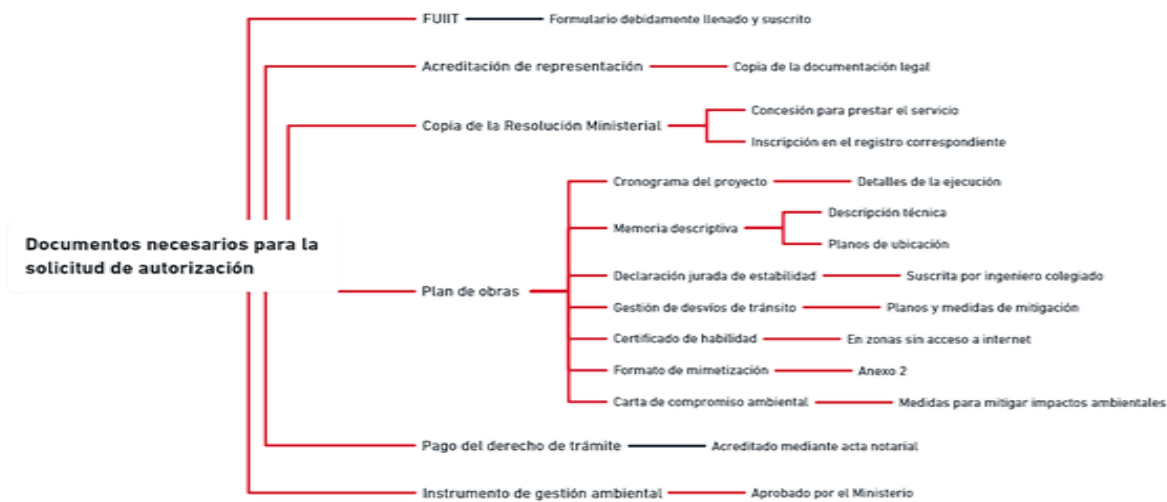
Proceso de autorización para el despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones



Nota. Adaptado del Decreto Supremo 003-2015-MTC que aprueban el Reglamento de la Ley 29022.

Figura 19.

Requisitos para la aprobación automática de autorización por parte de una municipalidad



Nota. Adaptado del Decreto Supremo 003-2015-MTC que aprueban el Reglamento de la Ley 29022.

Los requisitos obligatorios detallados para proyectos de infraestructura según el Decreto Supremo 003-2015-MTC son los siguientes:

- **Plan de Obras:** Documento detallado que especifica los trabajos por realizar, el cronograma de ejecución y las características técnicas de la infraestructura (Decreto Supremo 003-2015-MTC, 2015, art. 12).
- **Instrumento de Gestión Ambiental:** Aprobado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), este documento certifica que el proyecto cumple con los estándares ambientales y minimiza el impacto en la comunidad y el entorno (Decreto Supremo 003-2015-MTC, 2015, art. 12).
- **Certificación Técnica:** Declaración jurada firmada por un ingeniero colegiado, responsable de la ejecución de la obra, que asegura la seguridad estructural de la infraestructura a instalar y su resistencia ante eventos como sismos y vientos (Decreto Supremo 003-2015-MTC, 2015, art. 15).

Asimismo, es importante destacar que el proceso de aprobación automática se sujeta a lo establecido en la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, e implica que la autoridad estatal no tiene necesidad de emitir una aprobación expresa, sino que, al completarse los

requisitos y entregarse el FUIIT debidamente firmado, el operador o proveedor de infraestructura pasiva puede proceder con la instalación de la infraestructura.

Este enfoque busca agilizar el proceso, evitar retrasos burocráticos y permitir el despliegue oportuno de redes en todo el territorio nacional (Congreso de la República del Perú, 2014, Ley 30228; Presidencia de la República del Perú, 2015, D.S. 003-2015-MTC).

Régimen de fiscalización posterior y protección de bienes públicos

Aunque el procedimiento de aprobación es automático, la Ley 29022 establece un régimen de fiscalización posterior para asegurar que las infraestructuras instaladas cumplan con todos los estándares técnicos, ambientales y de seguridad. Esta fiscalización se realiza después de la instalación y permite a las autoridades verificar que se han seguido los procedimientos correctos y que la infraestructura cumple con los requisitos de seguridad para evitar riesgos a la población (Presidencia de la República del Perú, 2015, Decreto Supremo 003-2015-MTC, Art. 7).

El uso de bienes de dominio público para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones está regulado de manera que este sea a título gratuito, lo que significa que los operadores no deben pagar por utilizar espacios públicos para la instalación de antenas, postes, ductos y otros elementos necesarios para el despliegue de la red. Las entidades que administran estos bienes están obligadas a colaborar en la instalación, y mantener la infraestructura en condiciones seguras y funcionales (Presidencia de la República del Perú, 2015, Decreto Supremo 003-2015-MTC, Art. 8).

El marco legal para la infraestructura pasiva de telecomunicaciones en Perú constituye un esfuerzo concertado del Estado para promover el desarrollo de una red nacional robusta que facilite la inclusión digital y mejore la calidad de vida de sus ciudadanos. La regulación actual equilibra la necesidad de expandir la infraestructura con la obligación de cumplir con estándares técnicos y ambientales, lo que optimiza el uso de recursos públicos para el bien común.

Esta normativa permite a los operadores realizar sus inversiones de manera predecible y segura, al tiempo que se protege el interés público mediante una supervisión efectiva y un régimen

de fiscalización posterior (Presidencia de la República del Perú, 2015, Decreto Supremo 003-2015-MTC, Art. 8).

Títulos habilitantes para el despliegue de infraestructura pasiva en telecomunicaciones

El régimen de títulos habilitantes constituye la base legal que regula la infraestructura de telecomunicaciones en el Perú, lo que permite la implementación, supervisión y gestión de los servicios de telecomunicaciones en todo el país (Caballeros y Morales, 2021).

Concesiones para la prestación del servicio de telecomunicaciones

La Ley General de Telecomunicaciones, establecida mediante el Decreto Legislativo 702 y consolidada en el Decreto Supremo 020-2007-MTC, es la normativa fundamental que promueve la inversión privada en el sector y establece el marco de concesiones para los servicios de telecomunicaciones (Presidencia de La República Del Perú, 2007, D.S. 020-2007-MTC).

Desde la promulgación de esta normativa en 1991, el Perú ha experimentado una transformación significativa en el sector, orientada a mejorar la cobertura y calidad de los servicios, principalmente en telefonía y, en los últimos años, en internet y redes móviles (Sierra y Sola, 2021).

El MTC, como autoridad competente, se encarga de otorgar concesiones y autorizaciones para la prestación de servicios de telecomunicaciones a través de la Dirección General de Programas y Proyectos de Comunicaciones (DGPPC). Este organismo coordina, supervisa los programas de expansión de la infraestructura, en conformidad con el Decreto Supremo 020-2007-MTC, y asegura que las empresas concesionarias cumplan con los requisitos de calidad y cobertura, tal como lo define el reglamento (Presidencia de la República Del Perú, 2007, D.S. 020-2007-MTC).

La concesión de servicios de telecomunicaciones permite a las empresas operar bajo una estructura contractual que requiere la continuidad del servicio, protección del espectro radioeléctrico, y el cumplimiento de los estándares de seguridad y calidad para la población. En este contexto, la normativa impone responsabilidades al concesionario, que debe asegurar que su

infraestructura cumpla con los Límites Máximos Permisibles de Radiaciones No Ionizantes (LMP de RNI), protegiendo así la salud pública y el medio ambiente (OSIPTEL, 2023a).

Supervisión Y Garantía De Continuidad Del Servicio. El régimen de títulos habilitantes establece que las concesionarias deben cumplir con la continuidad de los servicios al evitar interrupciones y garantizar su disponibilidad, especialmente, en situaciones de emergencia. La Ley de Telecomunicaciones estipula que la supervisión y control de estos servicios recae en el MTC y OSIPTEL, quienes monitorean el cumplimiento de los contratos de concesión y aplican sanciones en caso de incumplimiento (Aróstegui, 2021).

OSIPTEL, como órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, desempeña un rol esencial en la supervisión de los operadores concesionarios asegurando la calidad y la correcta implementación de la infraestructura de telecomunicaciones. Este organismo es responsable de verificar que las empresas cumplan con los estándares de servicio y que sus operaciones no comprometan la estabilidad del espectro radioeléctrico, que es considerado un recurso limitado y estratégico (OSIPTEL, 2023a).

Rol de OSIPTEL y el impacto en el desempeño de las concesionarias.

El desempeño de las concesionarias de telecomunicaciones en Perú está directamente relacionado con la supervisión y regulación de OSIPTEL. Este organismo asegura que las empresas cumplan con los niveles de calidad acordados en los contratos de concesión y promueve un entorno competitivo en el mercado de las telecomunicaciones, lo cual es vital para la expansión y mejora del servicio en todo el país.

OSIPTEL también supervisa que las empresas cumplan con la normativa de espectro radioeléctrico, que es una de las principales preocupaciones del MTC al tratarse de un recurso natural limitado y de alto valor estratégico (Mellado y Ramírez, 2023).

La normativa sobre concesiones también establece que cualquier transferencia de espectro radioeléctrico o concesión debe ser aprobada expresamente por el MTC, lo cual garantizaría, así, la continuidad de los derechos y obligaciones asociados al título habilitante. Esta exigencia se basa en el principio de preservar el interés público, especialmente, en casos en los que el espectro

radioeléctrico pueda ser comprometido por prácticas indebidas o ineficiencia en la administración de este (Mellado y Ramírez, 2023).

Regulación de los gobiernos locales en Lima Metropolitana con relación al despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones

La Constitución Política del Perú, junto a la Ley Orgánica de Municipalidades Ley 27972, otorga a los gobiernos locales autonomía para gestionar y normar sobre el uso del suelo y la planificación urbana dentro de sus jurisdicciones, sin embargo, en lo que respecta a la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, esta autonomía está limitada por el marco normativo nacional. La Ley 29022 y su modificatoria, la Ley 30228, prevalecen sobre cualquier normativa local que imponga barreras adicionales al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones (Congreso de la República del Perú, 2007, Ley 29022; Congreso de la República del Perú, 2014, Ley 30228).

La regulación de los gobiernos locales en Perú sobre la infraestructura de telecomunicaciones comenzó con la Ley 29022 en el año 2007, que facilitaba la instalación de infraestructura en espacios públicos mediante permisos sujetos al silencio positivo, lo que implicaba que, si la autoridad local no se atendía el procedimiento administrativo en un plazo de 30 días, la autorización para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones se consideraba aprobada. Esta ley fue extendida en varias ocasiones y su aplicación abarcó tanto infraestructura pública como privada, lo que promovió un proceso más ágil para la instalación de telecomunicaciones (Congreso de la República del Perú, 2007, Ley 29022).

La Ley 29868 y posteriores normativas mantuvieron esta simplificación para asegurar que la infraestructura de telecomunicaciones pueda crecer rápidamente y sin trabas burocráticas (Congreso de la República del Perú, 2007, Ley 29868). Luego, la Ley 30228 del año 2014 extendió la vigencia de la Ley 29022 por 10 años y sustituyó el silencio positivo por el procedimiento de aprobación automática, aplicable tanto en espacios públicos como en propiedad privada, lo que aceleró aún más la expansión de la infraestructura (Congreso de la República del Perú, 2012, Ley 29904; 2014, Ley 30228).

Específicamente, para los gobiernos locales como las municipalidades, la aprobación de los TUPA es un proceso regulado que busca garantizar transparencia y eficiencia en la administración pública, ya que reúnen y sistematizan todos los procedimientos y servicios administrativos de una entidad para que los ciudadanos accedan fácilmente a los requisitos, plazos, costos y demás aspectos de cada trámite, dichas formalidades que deben cumplir las entidades para la aprobación de los procedimientos, requisitos y derechos de tramitación han sido establecidas en el artículo 36 de la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General.

Este instrumento no crea procedimientos nuevos, sino que compila los ya existentes, de esta manera se asegura que los ciudadanos gestionen sus solicitudes con pleno conocimiento de lo requerido. Para su aprobación, las municipalidades deben emplear una ordenanza municipal en cumplimiento con la Ley de Procedimiento Administrativo General que exige la difusión de los TUPA en medios oficiales como El Peruano y portales institucionales (INDECOPI, 2017).

Aquí algunos ejemplos, debemos señalar que el TUPA 2022 de Lima Metropolitana presenta algunas inconsistencias con las normas señaladas al contener exigencias por parte de la municipalidad que van más allá de sus facultades reconocidas, lo que afecta el procedimiento administrativo simplificado, estas exigencias recaen en situaciones como las de supervisión y fiscalización donde la ley asignan las competencias técnicas de supervisión de impacto ambiental y revisión de aspectos técnicos, a entidades especialidades como el MTC y el OSIPTEL.

Frente a ello las municipalidades pueden ejercer un control administrativo y ordenamiento urbano mínimo, pero no pueden intervenir en la fiscalización técnica especializada que corresponde a estas entidades, pese a ello vemos que el TUPA sí contempla este tipo de fiscalizaciones (INDECOPI, 2017).

Otro aspecto que se evidencia son las solicitudes de autorizaciones especiales, las cuales generan un conflicto normativo entre el TUPA y la ley en mención, todo por el hecho de que la municipalidad, al solicitar estas autorizaciones adicionales, está excediendo sus facultades generando una barrera que va en contra del principio de simplificación administrativa. Todo ello solo termina generando una afectación e incumplimiento de la Ley 29022 y la Ley 30228 (INDECOPI, 2017).

Por otro lado, luego del análisis del TUPA 2023 de Lima Metropolitana y el análisis de la Ley 29022 y su modificatoria, la Ley 30228, nos percatamos que existen algunos puntos de conflicto que recae en el exceso de competencia por parte de la municipalidad quien se encuentra exigiendo requisitos adicionales que escapan de su facultad tales como las autorizaciones adicionales, certificados específicos o compromisos medioambientales, los cuales pueden considerarse como barreras burocráticas, pues la exigencia de estos aspectos está a cargo y bajo la facultad de otras entidades como lo es el MTC o autoridades competentes en asuntos de esta índole (INDECOPI, 2017).

En general, en las municipalidades de Lima Metropolitana como Ancón, San Borja, Jesús María, Lince y Lima Metropolitana se ha identificado la exigencia de requisitos adicionales especiales para la instalación de infraestructura pasiva de telecomunicaciones.

Por un lado, al imponerlas, las municipalidades exceden sus funciones y crean un conflicto con la normativa nacional y, por el otro, las municipalidades exceden sus competencias respecto de supervisión y fiscalización de asuntos técnicos que le corresponde a otras entidades según su especialidad.

Esto, porque en la Ley 29022, para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, existe una disposición relevante en el artículo 7 inciso 7.3, donde se menciona que la supervisión y fiscalización de la infraestructura de telecomunicaciones debe respetar la competencia de otras entidades en asuntos técnicos según su especialidad (INDECOPI, 2017)

Otro aspecto relevante que va por este mismo camino es la supervisión y fiscalización de aspectos técnicos; debemos tener en cuenta que los componentes técnicos y operativos de la infraestructura de telecomunicaciones del país son competencia del MTC u otras autoridades competentes, tal y como le asigna la Ley 29022 reconociéndolo como única entidad facultada para realizar la supervisión técnica, por ende, este reconocimiento no puede ser modificado por una norma municipal.

Pese a ello, hay algunos gobiernos locales que actúan más allá de sus facultades al exigir revisiones técnicas y aprobaciones que no son de su competencia, como declaraciones de estabilidad o planos de construcción (INDECOPI, 2017).

Adicional a ello, también encontramos exigencias urbanísticas y ambientales que configuran como barreras burocráticas, ya que su exigencia bajo el TUPA no tiene relación directa con la infraestructura de telecomunicaciones ya que las municipalidades sin facultad alguna terminan afectando el principio de uniformidad en la regulación, así como el principio de jerarquía normativa (INDECOPI, 2017).

Figura 20.
Requisitos de los TUPA de La Municipalidad Metropolitana de Lima para la solicitud de instalación de infraestructura pasiva en telecomunicaciones

Requisitos clave de los TUPAS de Lima Metropolitana	
Requisitos Clave del TUPA 2022	Requisitos Clave del TUPA 2023
FUIIT: Solicitud inicial interpuesta por interesado o representante	FUIIT: Formulario Único de Instalación de Infraestructura de Telecomunicaciones
Documentación Legal: Acreditación de representación en caso de apoderado	Documentación Legal: Acreditación de representación legal si aplica
Autorizaciones y Concesiones: Res. Ministerial, registro de proveedores	Autorizaciones y Concesiones: Incluye Res. Ministerial y registro de proveedores
Plan de Obras: Cronogramas, especificaciones técnicas, planos firmados	Plan de Obras Detallado: Incluye cronograma, planos y declaración de seguridad estructural firmada
Medidas de Mitigación Ambiental: Compromisos y gestión ambiental	Compromiso Ambiental: Carta de compromiso para mitigar impactos como ruido y vibración
Autorizaciones Especiales para zonas naturales y patrimoniales	Autorizaciones Especiales: Ministerio de Cultura, SENANP, concesionarias en áreas específicas
	Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por el MTC
	Pago de Derecho de Trámite

Nota. Tomado del TUPA 2022 y 2023 de La Municipalidad de Metropolitana de Lima.

Las barreras burocráticas y la implementación y despliegue de la infraestructura pasiva de telecomunicaciones

Las barreras burocráticas en el despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones: distritos de Lima Metropolitana

Como hemos advertido en diversos distritos de Lima metropolitana, el despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones enfrenta obstáculos debido a los requisitos adicionales establecidos por las municipalidades distritales. Aunque la normativa nacional establece un marco general, algunos municipios han agregado exigencias a través de sus TUPA que pueden ralentizar los procesos y elevar los costos de implementación para los operadores y PIP.

A continuación, se detallan las principales barreras que enfrentan las empresas de telecomunicaciones y PIP en los distritos de San Borja, Ancón, Lince, Jesús María y Lima Metropolitana, resaltando los trámites y documentos adicionales que se requieren para la instalación de infraestructura (INDECOPI, 2022).

Los casos fueron seleccionados siguiendo los siguientes criterios: primero se buscó analizar específicamente resoluciones de la sala especializada en barreras burocráticas del Indecopi, enfocadas en el despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones en espacios públicos, debido a su relevancia para el estudio de las limitaciones impuestas por los gobiernos locales.

En segundo lugar, se consideró el marco temporal de las resoluciones emitidas en los años 2021, 2022, 2023 y 2024, con el objetivo de ofrecer un análisis actualizado de la situación; y, finalmente, de un total de 20 resoluciones emitidas por la Sala Especializada de Eliminación de Barreras Burocráticas de Indecopi, se seleccionaron 11 resoluciones para un análisis detallado, lo que representa aproximadamente el 50%+1 del total.

Además, cada caso fue analizado mediante una ficha de análisis (sección de anexos) estructurada en cuatro criterios principales. En primer lugar, se identificó el caso considerando el número de resolución, la fecha de emisión, el denunciante, el denunciado y la materia correspondiente. En segundo lugar, se realizó un análisis de la controversia, en el que se describieron los hechos relevantes y los argumentos presentados por ambas partes. En tercer lugar, se llevó a cabo un análisis de la decisión, que incluyó el contexto legal, la posición argumentativa

de INDECOPI. Y finalmente, se realizó un análisis del tipo y el impacto que estas tuvieron en el despliegue de la infraestructura pasiva de telecomunicaciones.

Análisis de casos en Lima Metropolitana

Casos del Distrito de Lima Metropolitana

En el primer caso, la empresa América Móvil Perú S.A.C., denunció a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), para lo que se puede revisar la resolución 0043-2022/SEL-INDECOPI, emitida el 28 de enero de 2021. Esto por imponer una barrera burocrática al exigir que la empresa cumpliera una distancia de seguridad de un metro entre su infraestructura de telecomunicaciones y los conductores eléctricos en el espacio público.

Esta exigencia fue formalizada mediante la Carta 3681-2017-MML-GDU-SAU-DORP y la Resolución de Subgerencia 1438-2017, que anularon la autorización automática previamente otorgada a la empresa. La controversia surge debido a que América Móvil considera que esta supervisión es competencia exclusiva de Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), según la Ley 29022 y la normativa del Código Nacional de Electricidad (CNE).

América Móvil argumentó que la aprobación automática operó al no recibir observaciones tras la presentación de su solicitud, conforme a la Ley 2902, asimismo, dijo que la Municipalidad de Lima Metropolitana carecía de competencia para exigir el cumplimiento de estas distancias de seguridad, tarea que correspondía únicamente a OSINERGMIN conforme a la Ley 26734 y el CNE, además, la empresa sostuvo que sus instalaciones cumplían con las normas de seguridad y que, en caso de incumplimiento, la evaluación debía ser realizada por Osinergmin.

Por otro lado, la Municipalidad defendió su postura afirmando que la exigencia no constituía una barrera burocrática, sino una medida necesaria para proteger la seguridad pública y asegurar el orden en su jurisdicción argumentando que la proximidad de la infraestructura a solo 0.15 metros de los conductores eléctricos representaba un riesgo.

INDECOPI determinó que la exigencia de la Municipalidad constituye una barrera burocrática ilegal, dado que la fiscalización de las distancias de seguridad es competencia

exclusiva de Osinergmin, conforme a la Ley 29022, el CNE y la Ley 26734. La Comisión concluyó que, aunque la Municipalidad tiene potestades para supervisar aspectos de la infraestructura, no le corresponde imponer medidas sobre distancias de seguridad, vulnerando así el principio de legalidad y la racionalidad en la regulación administrativa. INDECOPI ordenó la inaplicación de esta exigencia en el caso específico y dispuso que la Municipalidad asumiera los costos del procedimiento, además de abstenerse de imponer este tipo de barreras en el futuro.

La barrera impuesta por la Municipalidad se clasifica de varias formas, primero, según los efectos generados, es una barrera que afecta la simplificación administrativa al imponer un requisito sin competencia; segundo, en cuanto al grado de immediatez en sus efectos, es una barrera directa, pues afecta a América Móvil al obligarla a cumplir exigencias adicionales, tercero, según el motivo de eliminación, es una barrera ilegal, ya que contraviene el régimen de competencias establecidas; finalmente, en términos de impacto económico, es una barrera de cumplimiento que impone costos adicionales sin justificación, lo cual afecta la operatividad de la empresa y la expansión de su infraestructura.

El segundo caso, aborda la denuncia presentada por América Móvil Perú S.A.C., contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, para lo cual, se puede revisar la resolución 0533-2021/SEL-INDECOPI, emitida el 17 de agosto de 2021. El caso se centra en la prohibición de mantener una estación de radiocomunicación en un área de la avenida Cieneguilla, zona reservada para la construcción de un carril adicional en la pista.

América Móvil alegó que esta prohibición constituía una barrera burocrática ilegal, ya que cumplía con las normas del sector telecomunicaciones según la Ley 29022. La municipalidad defendió su decisión argumentando que la infraestructura obstaculizaba el proyecto vial y estaba amparada en la Ley Orgánica de Municipalidades.

América Móvil Perú S.A.C. argumentó que la prohibición de la MML desconocía los derechos establecidos en la Ley 29022, la cual permite la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en áreas públicas bajo un régimen de aprobación automática. La empresa afirmó que esta medida generaba incertidumbre jurídica y aumentaba los costos operativos al interrumpir sus servicios esenciales, subrayando que el Decreto Legislativo 1192 contempla la posibilidad de reubicación en lugar de una prohibición directa.

Por su parte, la MML defendió la medida sosteniendo que su objetivo era asegurar la correcta ejecución de los proyectos de infraestructura vial en la jurisdicción, y enmarcándose en su derecho a regular el uso del suelo bajo la Ley Orgánica de Municipalidades. La municipalidad argumentó que la infraestructura de telecomunicaciones afectaba los planes futuros de desarrollo urbano y vial del distrito.

INDECOPI resolvió que la medida impuesta por la municipalidad excede sus competencias, ya que el marco normativo, especialmente el Decreto Legislativo 1192, exige un procedimiento de liberación de interferencias en caso de proyectos de infraestructura vial que afecten a instalaciones existentes de servicios públicos. Este procedimiento asegura la coexistencia de infraestructura pública y privada sin necesidad de prohibir las instalaciones. La posición argumentativa de Indecopi subrayó que este procedimiento debe aplicarse en situaciones de coexistencia de infraestructuras y que cualquier restricción adicional impuesta por la municipalidad afecta el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

La medida impuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra América Móvil Perú S.A.C., constituye una barrera burocrática de impedimento, al prohibir directamente la operación de infraestructura de telecomunicaciones en una zona reservada sin requerir pagos directos, lo cual afecta la capacidad operativa de la empresa y la cobertura del servicio.

Esta barrera afecta el desarrollo de actividades económicas al bloquear el despliegue de infraestructura esencial, y es considerada "directa" porque impacta de forma inmediata a la empresa generando incertidumbre jurídica y costos adicionales. Además, se clasifica como "ilegal" ya que contraviene la Ley 29022 y el procedimiento de liberación de interferencias del Decreto Legislativo 1192, excediendo así las competencias municipales.

En el tercer caso, la empresa Desarrollos Terrestres Perú S.A., denunció a la Municipalidad Metropolitana de Lima, se puede observar la resolución 0031-2022/SEL-INDECOPI, emitida el 25 de enero de 2022, or la imposición de distancias de seguridad adicionales en infraestructura de telecomunicaciones. La municipalidad, a través de resoluciones, exigió a Desarrollos Terrestres Perú S.A., mantener una distancia de seguridad específica entre una estación de radiocomunicaciones y conductores eléctricos de baja tensión.

Estas resoluciones condicionaron la instalación de infraestructura en zonas urbanas. Desarrollos Terrestres Perú S.A. denunció que dichas exigencias excedían las competencias municipales, ya que, según la Ley 29022 y el CNE, la supervisión de estas distancias corresponde exclusivamente al OSINERGMIN.

La empresa Desarrollos Terrestres Perú S.A., argumentó que la imposición de distancias de seguridad adicionales no estaba respaldada en la normativa vigente y que dicha supervisión es competencia exclusiva de Osinergmin. La empresa también destacó que estas exigencias generaban incertidumbre y afectaban la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, lo que limitaba el desarrollo de servicios necesarios para la población.

La Municipalidad Metropolitana de Lima, en cambio, defendió su intervención aludiendo a su responsabilidad de velar por la seguridad pública en áreas urbanas y su autonomía para regular la infraestructura en su jurisdicción considerando que su actuación era legítima y justificada.

INDECOPI concluyó que la Municipalidad Metropolitana de Lima había excedido sus competencias al imponer requisitos de seguridad en infraestructura de telecomunicaciones, una función reservada exclusivamente para Osinergmin, conforme al CNE y la Ley 29022. INDECOPI enfatizó que la normativa sectorial garantiza la predictibilidad y seguridad jurídica necesarias para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, y que la autonomía municipal no permite imponer requisitos que interfieran con competencias específicas de otros organismos reguladores. En consecuencia, Indecopi ordenó la inaplicación de las barreras burocráticas impuestas y dispuso el pago de costas y costos del procedimiento en favor de Desarrollos Terrestres Perú S.A.

La barrera identificada en este caso corresponde a una "barrera de requerimiento", pues implica la imposición de condiciones adicionales para mantener la infraestructura instalada, generando costos y afectando la previsibilidad en el sector. Según los efectos generados, es una barrera que afecta la simplificación administrativa, ya que impone requisitos fuera de la competencia municipal. En cuanto al grado de inmediatez, es una barrera directa, pues impacta de manera inmediata a Desarrollos Terrestres Perú S.A., al imponerle exigencias adicionales. Además, es una barrera ilegal, ya que contraviene el marco normativo sectorial al desconocer las competencias exclusivas del OSINERGMIN.

En el cuarto caso, la empresa Desarrollos Terrestres Perú S.A. denunció a la Municipalidad Metropolitana de Lima, verse la resolución 0052-2022/SEL-INDECOPI, emitida el 4 de febrero de 2022, por imponer barreras burocráticas en la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, específicamente, la exigencia de cumplir con distancias de seguridad establecidas en el CNE entre su infraestructura y conductores eléctricos.

La Municipalidad formalizó estas exigencias mediante dos resoluciones municipales excediendo, según la denunciante, sus competencias legales, pues la fiscalización de estas medidas es una responsabilidad exclusiva del OSINERGMIN tal como establece la normativa sectorial.

La empresa denunciante sostuvo que las exigencias de la Municipalidad resultaban ilegales porque la Ley 29022 y el CNE le asignaban a OSINERGMIN la tarea de fiscalizar las distancias de seguridad, además indicó que las medidas impuestas por la Municipalidad generaban costos adicionales y obstaculizaban la inversión, sin justificación técnica, al no estar basadas en incidentes previos ni demostrar ser necesarias para la seguridad, la Municipalidad, por su parte, defendió sus acciones al señalar que su competencia incluía velar por la seguridad y el orden en su jurisdicción, y que las medidas aplicadas, basadas en el CNE, respondían a la necesidad de asegurar la seguridad en áreas urbanas.

INDECOPI concluyó que la Municipalidad Metropolitana de Lima había excedido sus competencias legales al imponer exigencias de distancias de seguridad, competencia que corresponde exclusivamente a OSINERGMIN según la Ley 26734 y el CNE. Además, INDECOPI determinó que las medidas eran irrazonables, ya que no se fundamentaron en un análisis técnico que demostrara su necesidad para la seguridad pública. Por lo tanto, INDECOPI declaró fundadas las denuncias de Desarrollos Terrestres, ordenó la inaplicación de las exigencias y exigió que la Municipalidad asuma las costas del procedimiento, lo que evitó imponer este tipo de barreras en el futuro.

La barrera burocrática impuesta puede clasificarse en distintos criterios: según los efectos generados, es una barrera que afecta la simplificación administrativa al imponer regulaciones sin competencia; en cuanto al grado de inmediatez en sus efectos, es una barrera directa que impacta a Desarrollos Terrestres al exigirle adaptaciones adicionales, en términos del motivo de eliminación, se trata de una barrera ilegal, dado que la Municipalidad excedió sus competencias normativas, finalmente, según el impacto económico, es una barrera de requerimiento porque

implica costos adicionales para la empresa en la adaptación de sus infraestructuras, lo que perjudica la competitividad y la eficiencia en la expansión de telecomunicaciones.

En el quinto caso, la empresa Telecom Business Solution S.R.L., presentó una denuncia contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, se puede revisar la resolución 0136-2022/SEL-INDECOPI, emitida el 20 de abril de 2022, en la que se acusa la imposición de barreras burocráticas en el proceso de instalación de su infraestructura de telecomunicaciones “SITE-MELGAREJO” en La Molina.

La controversia surgió cuando la Municipalidad exigió que la infraestructura se ajustara en altura a la vegetación circundante y mantuviera una distancia mínima de un metro respecto de la proyección de la copa de los árboles. Estas exigencias fueron formalizadas mediante la Resolución de Subgerencia de Autorizaciones Urbanas 2366-2019 y Telecom Business argumenta que tales medidas no están contempladas en la normativa sectorial aplicable, específicamente en la Ley 29022.

La empresa Telecom Business Solution S.R.L. alegó que la Ley 29022, que regula el régimen de aprobación para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, establecía un procedimiento de aprobación automática sin contemplar requisitos adicionales como los impuestos por la Municipalidad. Asimismo, sostuvo que las exigencias de adecuar la altura de las instalaciones a la vegetación y la distancia de árboles eran barreras ilegales que excedían las competencias municipales, la empresa solicitó la inaplicación de estas barreras y el pago de costas y costos del procedimiento.

Por otro lado, la Municipalidad Metropolitana de Lima defendió estas exigencias como medidas necesarias para preservar el paisaje urbano argumentando que su competencia le permitía establecer condiciones que protegieran el entorno paisajístico y las áreas verdes en la ciudad. INDECOPI concluyó que las exigencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima constituyen barreras burocráticas ilegales, ya que la normativa aplicable, incluida la Ley 29022 y su reglamento, no contempla restricciones adicionales de altura ni distancia respecto de la vegetación.

Según el Reglamento de la Ley 29022, la infraestructura de telecomunicaciones puede alcanzar hasta 30 metros de altura sin limitaciones impuestas por autoridades locales. Asimismo, INDECOPI argumenta que tales exigencias exceden las competencias municipales y vulneran el

principio de legalidad, por lo cual resolvió inaplicarlas en este caso y dispuso que la Municipalidad asuma los costos del proceso.

La barrera impuesta por la Municipalidad se clasifica en distintos criterios. Primero, según los efectos generados, es una barrera que afecta la simplificación administrativa al imponer requisitos adicionales. Segundo, según el grado de inmediatez en sus efectos, es una barrera directa, pues impacta de inmediato en el proyecto de Telecom Business. Tercero, según el motivo de eliminación, es una barrera ilegal, ya que las restricciones exceden el marco normativo establecido. Finalmente, según el impacto económico, es una barrera de requerimiento, al añadir costos por adaptaciones técnicas sin justificación legal, lo que afecta la competitividad y celeridad en la expansión de infraestructura.

Casos del Distrito de Ancón

En el primer caso, la empresa Andean Telecom Partners Perú S.R.L., denunció a la Municipalidad Distrital de Ancón, refiriéndose a la resolución 0569-2021/SEL-INDECOPI, emitida el 14 de septiembre de 2021, con ocasión a los requisitos adicionales impuestos por la municipalidad para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones.

La Municipalidad de Ancón exigió a la empresa denunciante cumplir con requisitos adicionales no contemplados en la normativa nacional entre los que se destacan los siguientes: obtener aprobación vecinal de al menos un 50% de los vecinos en un radio de tres manzanas en determinadas áreas, cumplir con especificaciones de ubicación y ángulo para equipos en propiedades privadas, asegurar que las instalaciones no generen ruidos o vibraciones, prohibir la colocación de estaciones sobre techos inclinados, y requerir una licencia de obra que certifique la resistencia estructural necesaria para soportar la infraestructura.

La empresa Andean Telecom Partners Perú S.R.L., argumentó que la Municipalidad de Ancón estaba excediendo sus competencias al exigir condiciones adicionales que no se encuentran en la normativa sectorial y al ignorar el régimen de aprobación automática, lo que generaba incertidumbre jurídica y aumentaba los costos para la empresa. Sostenía que tales requisitos carecían de justificación y violaban el principio de legalidad.

Por su parte, la Municipalidad de Ancón defendió sus acciones argumentando que estos requisitos eran necesarios para mantener el orden, la seguridad y el ornato en el distrito, y que

tenían la competencia para regular aspectos que pudieran impactar el espacio público y afectar a los residentes.

INDECOPI concluyó que las restricciones impuestas por la Municipalidad de Ancón constituían barreras burocráticas ilegales, ya que excedían el marco de competencias municipales y contravenían el régimen de aprobación automática estipulado en la Ley 29022. Indecopi determinó que los requisitos adicionales, como la exigencia de estudios técnicos y permisos adicionales, no contaban con respaldo normativo adecuado y debían ser eliminados. Sin embargo, reconoció que algunas medidas orientadas a la seguridad y al ornato podían ser consideradas dentro de las competencias municipales, siempre que no interfieran con la normativa sectorial que regula la infraestructura de telecomunicaciones.

Las barreras impuestas por la Municipalidad de Ancón se clasifican en varios aspectos, en primer lugar y según los efectos generados, son barreras que afectan el desarrollo de actividades económicas, ya que añaden condiciones que obstaculizan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. En cuanto al grado de inmediatez, son barreras directas, pues impactan de manera inmediata a Andean Telecom al exigirle estudios y permisos adicionales.

Asimismo, se clasifican como barreras ilegales, ya que contravienen el régimen de aprobación automática y exceden las competencias municipales y finalmente, en términos de impacto económico, son barreras de requerimiento, al imponer exigencias adicionales de autorización vecinal, restricciones de ubicación y requerimientos técnicos específicos no previstos en el marco normativo nacional.

En el segundo caso, la empresa Andean Telecom Partners Perú S.R.L., denunció a la Municipalidad Distrital de San Borja, para lo cual se puede revisar la resolución 0038-2021/SEL-INDECOPI, emitida el 28 de enero de 2021, debido al desconocimiento de la aprobación automática para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en el distrito.

La Municipalidad de San Borja, a través de los oficios 317-2019 y 559-2019, impuso restricciones para la instalación de dicha infraestructura en la calle Sir Alexander Fleming, alegando posibles afectaciones al ornato y molestias a los vecinos. Andean Telecom denunció esta actuación alegando que la municipalidad no tenía competencia para desconocer una aprobación automática, la cual está garantizada por la Ley 29022 y el Decreto Supremo 003-2015-MTC.

La empresa Andean Telecom Partners Perú S.R.L., argumentó que la Municipalidad de San Borja excedía sus competencias al desconocer la aprobación automática establecida por ley, violando así la seguridad jurídica y afectando la capacidad de la empresa para operar con eficiencia. La denunciante afirmó que estas barreras imponían cargas adicionales que ralentizaban la expansión de su infraestructura, por su parte, la Municipalidad de San Borja defendió su intervención argumentando que su objetivo era preservar el ornato y evitar molestias a la comunidad, y amparándose en la Ley Orgánica de Municipalidades y en su competencia para regular y controlar el uso de espacios públicos.

INDECOPI determinó que la Municipalidad de San Borja había contravenido la Ley 29022 y la Ley 27444 al desconocer la aprobación automática de la infraestructura de telecomunicaciones sin una justificación adecuada en su normativa local. Aunque Indecopi reconoció la potestad de fiscalización posterior de las municipalidades, enfatizó que cualquier intervención debe respetar las competencias establecidas en la normativa nacional para asegurar un marco regulatorio coherente y predecible. En su resolución, INDECOPI declaró fundada la denuncia, ordenó la inaplicación de las restricciones impuestas por la municipalidad y dispuso el pago de costas y costos a favor de Andean Telecom Partners Perú S.R.L.

La barrera impuesta por la Municipalidad Distrital de San Borja se clasifica de acuerdo con varios criterios. Primero, según los efectos generados, se considera una barrera que afecta la simplificación administrativa, ya que desconoce el proceso de aprobación automática y agrega trámites adicionales, asimismo, es una barrera que afecta el desarrollo de las actividades económicas al restringir iniciar actividades, impidiendo el acceso al mercado.

En cuanto al grado de inmediatez, es una barrera directa, pues afecta de forma inmediata a Andean Telecom al imponer restricciones que deben cumplir de forma directa. Tercero, es una barrera ilegal, dado que contraviene la normativa establecida en la Ley 29022, por exceder las competencias municipales. Finalmente, en términos de impacto económico, es una barrera de requerimiento, ya que genera costos adicionales al demandar recursos administrativos y operativos no contemplados en la normativa vigente.

Casos Del Distrito De San Borja. En el primer caso, la empresa América Móvil Perú S.A.C. denunció a la Municipalidad Distrital de San Borja, obsérvese la resolución 0038-2021/SEL-INDECOPI, emitida el 28 de enero de 2021, por la imposición de una barrera

burocrática ilegal al negarse a reconocer la aprobación automática de una solicitud para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones. América Móvil había presentado el FUIIT el 27 de julio de 2022 cumpliendo con todos los requisitos exigidos sin recibir observaciones de la Municipalidad, lo que hacía aplicable el régimen de aprobación automática establecido en la Ley 29022. Sin embargo, la Municipalidad emitió oficios denegando el proyecto, lo cual motivó la denuncia ante INDECOPI.

América Móvil argumentó que la solicitud presentada cumplió con todos los requisitos legales y que, al no haber observaciones por parte de la Municipalidad, se activó automáticamente la aprobación de la infraestructura. Señaló que los actos administrativos de la Municipalidad violaron el principio de legalidad, lo que afectó su derecho al despliegue de infraestructura sin barreras burocráticas en contra de las políticas públicas de expansión de telecomunicaciones promovidas por el gobierno central.

Por su parte, la Municipalidad defendió su posición argumentando su obligación de preservar el entorno paisajístico del distrito, y realizó una consulta vecinal que resultó desfavorable, asimismo, justificó su negativa en el impacto visual de la infraestructura.

INDECOPI resolvió que la Municipalidad de San Borja desconoció la normativa de aprobación automática establecida en la Ley 29022 al emitir los oficios de denegación sin observar la solicitud en el momento de su presentación. Según INDECOPI, la normativa aplicable establece que, en ausencia de observaciones, las solicitudes deben aprobarse automáticamente.

La entidad consideró que la actuación de la Municipalidad contravino además el Decreto Legislativo 1256, el cual prohíbe imponer requisitos adicionales no contemplados en la ley, por lo que ordenó la inaplicación de la barrera en este caso y dispuso que la Municipalidad asuma las costas del procedimiento.

La barrera burocrática impuesta por la Municipalidad de San Borja puede analizarse según cuatro criterios, (a) según los efectos generados, es una barrera que afecta la simplificación administrativa al desconocer el régimen de aprobación automática y exigir un trámite adicional no previsto (consulta vecinal), (b) según el grado de inmediatez en sus efectos, es una barrera directa, ya que afecta de manera inmediata a América Móvil al impedirle desplegar infraestructura, (c) según el motivo de eliminación, es una barrera ilegal al contravenir el marco normativo de la Ley

29022, que prevé la aprobación automática en estos casos y (d) según el impacto económico, es una barrera de impedimento, ya que genera costos indirectos al retrasar la instalación de infraestructura esencial, lo que limitaría la capacidad operativa de la empresa.

En el segundo caso, la empresa América Móvil Perú S.A.C. denunció la Municipalidad Distrital de San Borja, lo que se puede revisar en la resolución 0259-2023/SEL-INDECOPI, emitida el 16 de junio de 2023, por la negativa de la municipalidad a reconocer la aprobación automática de una solicitud de instalación de infraestructura de telecomunicaciones.

América Móvil había presentado el FUIIT para la estación “LI0837-TORRES DE LIMATAMBO” y, al cumplir con los requisitos sin observaciones, el procedimiento debía aprobarse automáticamente conforme a la Ley 29022, sin embargo, la municipalidad emitió oficios negando la viabilidad del proyecto, citando la necesidad de preservar el entorno paisajístico y los resultados de una consulta vecinal desfavorable.

América Móvil argumentó que la aprobación automática fue activada al no haberse observado su solicitud al momento de la presentación como estipula la Ley 29022. La empresa denunciante sostuvo que la negativa de la municipalidad violaba el principio de legalidad y obstruía el despliegue de infraestructura, afectando el derecho de la empresa a expandir sus servicios sin trabas administrativas.

Por su parte, la Municipalidad de San Borja argumentó que tenía la obligación de preservar el entorno paisajístico y que, debido a los resultados desfavorables de una consulta vecinal, decidió negar la instalación de la infraestructura apoyándose en una interpretación del numeral 7.4 de la Ley 29022.

Indecopi resolvió que la Municipalidad de San Borja había contravenido la Ley 29022 y la Ley 27444 al desconocer la aprobación automática. INDECOPI concluyó que la municipalidad no había realizado observaciones al momento de la presentación de la solicitud, lo cual activaba la aprobación automática. La resolución subraya que, si bien la municipalidad tiene competencias para supervisar el impacto visual, la intervención en este caso excedió lo estipulado en la normativa de telecomunicaciones. Por tanto, INDECOPI declaró ilegal la barrera burocrática impuesta y ordenó la inaplicación de esta barrera, además de disponer el pago de costas y costos del procedimiento en favor de América Móvil Perú S.A.C.

La barrera impuesta por la Municipalidad de San Borja se clasifica de varias maneras, primero, según los efectos que genera, es una barrera que afecta la simplificación administrativa, ya que ignora el procedimiento de aprobación automática y agrega un trámite no contemplado, como la consulta vecinal, lo que complica el proceso administrativo y afecta la eficiencia.

En cuanto al grado de immediatez, es una barrera directa, porque impacta de inmediato a América Móvil al obstaculizar su derecho a la aprobación automática. Tercero, es una barrera ilegal, dado que contraviene directamente la Ley 29022 y el TUO de la Ley 27444 excediendo las competencias municipales. Finalmente, en términos de impacto económico, es una barrera de impedimento, ya que impone restricciones que frenan la capacidad operativa y de expansión de la empresa sin generar costos directos, pero que limita su acceso al mercado de telecomunicaciones en el distrito.

Casos del Distrito de Jesús María

La empresa Andean Telecom Partners Perú S.R.L denunció a la Municipalidad Distrital de Jesús María, referente a la resolución 00103-2022/SEL-INDECOPI, emitida el 22 de marzo de 2022, en la que las barreras burocráticas impuestas por la Ordenanza 637-MDJM, la cual regula el tendido, instalación, mantenimiento y retiro de infraestructura aérea de telecomunicaciones en espacios públicos del distrito, se presentaron las siguientes: (a) que la infraestructura no obstaculice el uso de jardines públicos, (b) no afecte la visibilidad de peatones y ciclistas, (c) no ponga en riesgo las especies arbóreas y (d) que los postes respeten el tránsito peatonal y la accesibilidad.

Además, se cuestiona la prohibición general de instalar cableado aéreo en el distrito, medida que la municipalidad justificó en sus facultades normativas y en la necesidad de promover el orden y la seguridad urbana. La empresa denunciante argumentó que los requisitos adicionales impuestos por la municipalidad excedían sus competencias y no estaban previstos en la normativa nacional, lo que afectaba la predictibilidad y seguridad jurídica en la instalación de la infraestructura de telecomunicaciones. Según la empresa, estas disposiciones generaban costos y demoras adicionales en la implementación de infraestructura esencial, obstaculizando la expansión de servicios de telecomunicaciones de calidad.

En contraste, la Municipalidad de Jesús María defendió la imposición de estos requisitos, sosteniendo que eran necesarios para garantizar la seguridad, el orden y la estética del espacio público del distrito. La municipalidad basó su posición en la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual le otorgaba cierta autoridad para regular aspectos de la infraestructura local.

En su análisis, INDECOPI concluyó que varias de estas restricciones constituyen barreras burocráticas ilegales al exceder las competencias de la municipalidad. Declaró barreras burocráticas ilegales las exigencias relacionadas con el uso de jardines, la visibilidad de peatones, la protección de árboles y la accesibilidad peatonal, por contravenir el marco normativo sectorial de la Ley 29022 y su reglamento, que rigen la instalación de infraestructura de telecomunicaciones a nivel nacional.

Sin embargo, INDECOPI consideró que la prohibición de cableado aéreo en determinadas áreas no constituye una barrera burocrática ilegal, ya que la municipalidad tiene facultades para establecer dicha medida bajo la Ley Orgánica de Municipalidades, y la denuncia no presentó suficientes indicios de que esta disposición carezca de razonabilidad.

Las barreras burocráticas identificadas en este caso correspondieron a barreras de requerimiento, ya que imponían condiciones adicionales que no estaban previstas en la normativa nacional, lo que afectaba la predictibilidad en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y generaba costos administrativos adicionales para la empresa. Además, se clasificaron como barreras directas, ya que impactaban de forma inmediata a la empresa denunciante, y aumentaban los costos y tiempos de implementación de su infraestructura.

Asimismo, estas barreras fueron ilegales, dado que contravenían explícitamente la normativa sectorial al exceder las competencias municipales. Finalmente, al ser barreras de requerimiento, generaban costos directos para la empresa, afectando su capacidad de operar y la cobertura del servicio en el área de influencia.

Casos del Distrito de Lince.

Las empresas Entel Perú S.A.C., y Americatel Perú S.A.C. denunciaron a la Municipalidad Distrital de Lince, refiriéndose a la resolución 0009-2023/SEL-INDECOPI, emitida el 13 de enero de 2023, por la imposición de barreras burocráticas mediante la Ordenanza 454-2021-MD. Esta

normativa exigía, entre otras cosas, la elaboración de un plan de ordenamiento de infraestructura de telecomunicaciones y la obtención de autorizaciones adicionales.

Los denunciantes consideraron estas medidas desproporcionadas, sin justificación técnica y restrictivas para la competencia en el sector. Indecopi evaluó si las empresas denunciantes presentaron pruebas suficientes que demostraran que las medidas impugnadas eran arbitrarias o desproporcionadas en concordancia con el Decreto Legislativo 1256.

Los denunciantes Entel y Americatel sostuvieron que las medidas impuestas resultaban excesivas al incluir requisitos adicionales sin una justificación clara; argumentaron que estas imposiciones generaban costos adicionales que podían trasladarse a los usuarios, además indicaron que la Municipalidad no presentó evidencias técnicas ni un análisis costo-beneficio que demostrara la necesidad de tales exigencias, la Municipalidad, en su defensa, sostuvo que estas medidas eran necesarias para garantizar la seguridad y calidad del servicio en línea con una política de calidad, afirmando que los requisitos aportaban beneficios al público al prevenir embotellamientos en las vías, y asegurar un servicio eficaz y seguro.

INDECOPI concluyó que las medidas 1 a 8 de la Ordenanza constituyen barreras burocráticas ilegales al exceder las competencias municipales, lo que estaría vulnerando tanto la Ley 29022 como el principio de legalidad. En contraste, la resolución revocó la decisión sobre las medidas 9 y 10, al considerar que la municipalidad actuó dentro de sus facultades y las denunciantes no demostraron una falta de razonabilidad en estos casos. INDECOPI declaró la inaplicación de las medidas ilegales, ordenó a la municipalidad que tomara acciones correctivas y dispuso el pago de los costos del proceso a favor de las denunciantes.

La barrera burocrática impuesta se analizó según cuatro criterios claves, primero, según los efectos generados, es una barrera que afecta la simplificación administrativa al requerir autorizaciones adicionales, segundo, en función de la inmediatez de sus efectos, es una barrera directa porque afecta a las empresas al incrementar sus costos operativos; tercero, es una barrera ilegal, al contravenir el régimen de aprobación automática de la Ley 29022 y exceder las competencias municipales, y, finalmente, en términos de impacto económico, es una barrera de requerimiento, dado que impone costos directos para cumplir con condiciones que no están previstas en la normativa nacional.

Las formas de barreras burocráticas identificadas en Lima Metropolitana

De los 11 casos analizados, se observan barreras burocráticas que limitan el despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones en Lima Metropolitana. Según los efectos generados, encontramos barreras que afectan tanto el desarrollo económico como la simplificación administrativa.

Los casos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Ancón y San Borja presentan barreras que impiden o limitan la continuidad y expansión de actividades económicas, como la imposición de distancias de seguridad y prohibiciones de instalación en áreas específicas. Asimismo, en los casos de San Borja, Lince y Jesús María, los municipios imponen requisitos administrativos adicionales, como consultas vecinales y permisos de uso de suelo, obstaculizando los procesos administrativos establecidos en la Ley 29022 y afectando la eficiencia de los trámites.

Respecto al grado de inmediatez, la mayoría de los casos (Lima, Ancón, San Borja, Jesús María y Lince) muestran barreras de impacto directo, donde las exigencias de permisos adicionales, consultas vecinales o tasas incrementan inmediatamente los costos operativos de las empresas. Y también podría decirse tienen un impacto indirecto al postergar la dación del servicio de telecomunicaciones de los usuarios.

En cuanto al motivo de eliminación, predominan las barreras ilegales en todos los casos, ya que son contrarias a las leyes nacionales como la Ley 29022. Por ejemplo, la Municipalidad de Lima impuso distancias de seguridad, competencia exclusiva de Osinergmin, lo que fue declarado ilegal por Indecopi. Igualmente, las restricciones de Jesús María y Lince sobre infraestructura contravienen la normativa nacional de telecomunicaciones.

Además, algunos casos presentan barreras carentes de razonabilidad, como los de Lince y Ancón, donde se imponen permisos de consulta vecinal y restricciones de ubicación sin justificación técnica o de interés público claro. Estas barreras, aunque no siempre violan directamente la ley, complican los procedimientos sin un beneficio significativo.

Finalmente, en términos de impacto económico, las barreras de requerimiento son predominantes en los casos de Lima Metropolitana, Ancón y San Borja, donde se exigieron requisitos de distancias y permisos adicionales, y se les obligó a incurrir en gastos adicionales de

recursos. También se identifican barreras de impedimento, como en el caso de la prohibición en Avenida Cieneguilla en Lima y las consultas vecinales en San Borja, que no imponen un costo directo, pero sí generan costos de oportunidad y retrasos, lo que afectaría la capacidad de expansión de las empresas.

Conclusiones y recomendaciones

Las barreras burocráticas impuestas por los gobiernos locales en Lima Metropolitana entre 2021 y 2024 han limitado el despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones: en primer lugar, estas barreras contravienen el marco legal nacional, en particular a la Ley 29022, al imponer requisitos adicionales que ignoran el régimen de aprobación automática y de simplificación administrativa, lo que transgrede el principio de legalidad que demanda el respeto de las normas nacionales por parte de los entes locales, en segundo lugar, los gobiernos locales exceden las competencias asignadas por ley interviniendo en áreas reservadas a otras instituciones, lo cual vulnera el principio de competencia y genera incertidumbre jurídica.

Las barreras burocráticas identificadas que limitan el despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones en Lima Metropolitana entre 2021 y 2024 fueron las siguientes: las barreras de acceso, que restringieron el inicio de operaciones mediante la imposición de requisitos adicionales no contemplados en la Ley 29022, barreras directas, con efectos inmediatos en los costos y operatividad de las empresas, con consecuencias indirectas en los usuarios receptores del servicio de telecomunicaciones, las barreras ilegales ya que son contrarias a la Ley 29022 o se exceden atribuciones que les corresponden a otras instituciones. Finalmente, las barreras de requerimiento, que implican permisos adicionales a los establecidos, además de algunas de impedimento a través de procesos restrictivos que ralentizan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

Lo procedimientos administrativos impuestos por las municipalidades distritales de Lima Metropolitana que obstaculizan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones consistieron en que la Municipalidad Metropolitana de Lima exigió distancias de seguridad y prohibió infraestructura en áreas reservadas, lo que superó sus competencias.

En Ancón, se solicitaron permisos vecinales y se impusieron restricciones de ubicación, en San Borja, se desconoció el régimen de aprobación automática y se exigieron consultas vecinales adicionales, que retrasan el proceso, en Jesús María, se establecieron regulaciones en espacios públicos, lo que limitaba el uso de jardines y afectaba la accesibilidad, y en Lince, se impuso un plan de ordenamiento de infraestructura que incluye autorizaciones adicionales sin justificación. Estos procedimientos incrementan la carga administrativa a las municipalidades y los costos operativos de las empresas, afectando su competitividad en el sector.

Se recomienda que los gobiernos locales cumplan de manera estricta con la Ley 29022 y su reglamento, evitando imponer requisitos administrativos que excedan sus competencias o contradigan la normativa nacional, lo que implica respetar el principio de legalidad y no obstaculizar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

Por ello, antes de emitir regulaciones que restrinjan actividades económicas o procesos administrativos, deben verificar si existe una norma que les otorgue competencia expresa en la materia, considerando el nivel de gobierno al que pertenecen y las disposiciones legales que les aplican; así como, es importante que los funcionarios municipales reciban capacitación para entender los límites de sus funciones. De esta manera, se asegurará que actúen dentro de su ámbito de acción y eviten excederse en sus atribuciones.

Es conveniente que los gobiernos locales revisen y actualicen sus TUPA para eliminar requisitos excesivos que no estén contemplados en la Ley 29022 y su reglamento. Esta actualización de los TUPA debería enfocarse en asegurar que los procedimientos administrativos relacionados con la infraestructura de telecomunicaciones sean claros, eficientes y respeten el régimen de aprobación automática para evitar la imposición de trámites adicionales que excedan las competencias municipales.

Se aconseja la implementación de una ventanilla única a nivel municipal en coordinación con el MTC para asegurar un proceso administrativo eficiente y evitar la duplicación de trámites. Esta ventanilla única centralizaría todos los trámites relacionados con el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, lo que facilitaría el proceso de aprobación automática y garantizaría una simplificación administrativa efectiva.

Puede considerarse adecuado que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de manera periódica, inste a través de Resoluciones Supremas a todos aquellos Gobiernos Locales y/o Regionales a cumplir con las disposiciones de la Ley 29022- Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 039-2007-MTC., tomando como ejemplo la Resolución Suprema 144-2010-MTC por el que se les solicito brinden las facilidades necesarias a los operadores de los servicios públicos de telecomunicaciones, para la construcción, instalación, montaje, despliegue, mantenimiento y mejoras de la infraestructura requerida.

Referencias

- Aróstegui Hirano, J. (2012). El Acceso A Un Servicio Público De Calidad, Continuidad Del Servicio Y Rol Del Regulador. *Revista De Derecho Administrativo*, (12), 45-52. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13488>
- Avendaño Valdez, J., & Zumaeta Castro, F. (2011). El Que No Cae, No Tiene Que Resbalar En El Poder Judicial: Las Barreras Burocráticas Y El Procedimiento Administrativo. *IUS ET VERITAS*, 21(43), 208-229. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12062>
- Banco Mundial. (2021). *Informe Sobre El Desarrollo Mundial 2021: Datos Para Una Vida Mejor*. Grupo Banco Mundial. <https://wdr2021.worldbank.org/es/>
- Bernal Torres, C. A. (2016). Metodología de la investigación: Administración, economía, humanidades y ciencias sociales (3.^a ed.). Pearson Educación. <http://repositorio.ucsh.cl/handle/ucsh/3167>
- Bonifaz, J. L., Urrunaga, R., Aguirre, J., y Quequezana, P. (2020). *Brecha De Infraestructura En El Perú: Estimación De La Brecha De Infraestructura En El Perú: 2019-2028*. Banco Interamericano de Desarrollo. [Brecha de infraestructura en el Perú: Estimación de la brecha de infraestructura de largo plazo 2019-2038 | Publicaciones](#)

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (8 de diciembre de 2020). *Incremento Del Uso De Dispositivos Móviles Inteligentes*. Observatorio Nacional de Prospectiva. <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t70>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Estudio Económico De América Latina Y El Caribe 2020: Principales Condicionantes De Las Políticas Fiscal Y Monetaria En La Era Pospandemia De COVID-19*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46070-estudio-economico-america-latina-caribe-2020-principales-condicionantes>
- Espinoza, R. (2020). *Documento Vic: Estado Del Espectro Radioeléctrico En El Perú, Acciones De La Gestión De Espectro En El Año 2020 Y Recomendaciones Para Promover Su Uso En Nuevas Tecnologías*. OSIPTEL. https://serviciosweb.osiptel.gob.pe/VIC/assets/pdf/2021/Competencia/Producto_12/3._P_OI_Documento_VIC_espectro_2020.pdf
- Farfán Rea, E. A. (2022). Modelo De Negocio Para Empresas Especializadas En La Provisión Del Servicio De Internet En El Austro De Ecuador. *Polo de Conocimiento*, 7, 1141–1173. <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/4780>
- Fay, M., y Yepes, T. (2003). *Investing in Infrastructure: What is Needed from 2000 to 2010?* The World Bank. <https://hdl.handle.net/10986/18147>
- Flores Cueto, J. J., Hernández, R. M., y Garay Argandoña, R. (2020). Tecnologías De Información: Acceso A Internet Y Brecha Digital En Perú. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25, 504–527. <https://www.redalyc.org/journal/290/29063559007/html/>
- Fondo Monetario Internacional. (2020). Perspectivas De La Economía Mundial. *International Monetary Fund*. <https://doi.org/10.5089/9781513561868.081>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M. P. (2014). *Metodología De La Investigación: Las Rutas Cuantitativa, Cualitativa Y Mixta* (6a ed.). McGraw-Hill. https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf

Huamán, C. (16 de agosto de 2016). *Existen 2,5 Millones De Peruanos Que No Tienen Acceso A Internet*. Diario Correo. <https://diariocorreo.pe/tecnologia/carlos-huaman-existen-2-5-millones-de-peruanos-que-no-tienen-acceso-a-internet-691841/>

Huamán Ordoñez, L. A. (2019). *Procedimiento Administrativo General Comentado (2da Ed.) Análisis, artículo por artículo, del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS*. Juristas editores. <https://www.juristaeditores.com/wp-content/uploads/2021/05/PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-GENERAL-.pdf>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (1 de agosto de 2022). *Indecopi: Instalaciones De Infraestructura De Telecomunicaciones Se Rigen Por Normas Técnicas Vigentes*. Gob.Pe. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/636585-indecopi-instalaciones-de-infraestructura-de-telecomunicaciones-se-rigen-por-normas-tecnicas-vigentes>

INDECOPI. (2017). *Manual sobre Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas Vol. 1*. INDECOPI. <https://repositorio.indecopi.gob.pe/item/16eeb0b6-9bae-4188-9209-578c9cf77232>

INDECOPI. (2023). *El ABC Para La Eliminación De Barreras Burocráticas Dirigido A Funcionarios Y Servidores Públicos*. INDECOPI. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/4879523-el-abc-para-la-eliminacion-de-barreras-burocraticas-dirigido-a-funcionarios-y-servidores-publicos>

INDECOPI. (1997) *Resolución N.º 182-97-TDC, Que Establece La Metodología A Utilizar Para El Análisis De Legalidad Y De Racionalidad De Barreras Burocráticas*. Gob.pe. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/normas-legales/1678015-182-97-tdc>

INDECOPI. (2024). *Impacto Económico De La Imposición De Barreras Burocráticas En El Perú, 2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6494232/5667808-impacto-economico-de-la-imposicion-de-barreras-burocraticas-en-el-peru-2023.pdf?v=1718731170>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2024). *Impacto Económico De La Imposición De Barreras Burocráticas En El Perú 2023*.

Informe. Gob.pe. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/5667808-impacto-economico-de-la-imposicion-de-barreras-burocraticas-en-el-peru-2023>

Katz, R., Jung, J., y Valencia, R. (2023). *Brecha De Conectividad Y Necesidades De Inversión En América Latina Y El Caribe: Una Perspectiva Económico-financiera*. <http://dx.doi.org/10.18235/0005075>

Ley 27444 de 2001. Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario Oficial El Peruano. 21 de marzo de 2001. <http://www.rree.gob.pe/elministerio/Documents/LEY27444.pdf>

Ley 28996 de 2007. Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada. Congreso de la República del Perú. Diario Oficial El Peruano. 3 de abril de 2007. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28996.pdf>

Ley 29022 de 2007. Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones. Diario Oficial El Peruano. 19 de mayo de 2007. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/9872-29022>

Ley 29868 de 2012. Ley que restablece la vigencia de la Ley 29022, Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones. Diario Oficial El Peruano. 8 de mayo de 2012. <https://www.deperu.com/legislacion/ley-29868-pdf.html>

Ley 29904 de 2012. Ley de promoción de la banda ancha y construcción de la red dorsal nacional de la fibra óptica. Diario Oficial El Peruano. 28 de junio de 2012. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/19065/1_0_3532.pdf?v=1625092518

Ley 30228 de 2014. Ley que modifica la Ley 29022, Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones. Diario Oficial El Peruano. 25 de junio de 2014. <https://www.gob.pe/institucion/municajamarca/normas-legales/3087594-30228>

Ley 31456 de 2022. Ley Que Amplía La Vigencia de La Ley 30228, Ley Que Modifica La Ley 29022, Ley Para La Expansión de La Infraestructura En Telecomunicaciones. Diario Oficial El Peruano. 23 de abril de 2022. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/ADLP/Ficha_Tecnica_Espanol/31456-FTE.pdf

- Lindley-Russo, A. (2013) Vigencia de la metodología de análisis de casos aplicada en materia de eliminación de barreras burocráticas. *Advocatus*. 28, 467-486.
<https://www.revistaadvocatus.com/la-revista/page/3/>
- Lindley-Russo, A. (2019). Las denuncias en “concreto” y en “abstracto” en el marco del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. *Corpus Iuris*, VIII, 50–60.
<https://corpusiuris.pe/2019/09/02/viii-edicion/>
- Luna, L. (2019). Eliminación de barreras burocráticas (Indecopi, Ed.).
https://escuela.indecopi.gob.pe/images/publicaciones/pdf/MDULO_INSTRUCCIONAL_ELIMINACION_BARRERAS_BUROCRATICAS_PUBLICADO.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Plan Nacional de Competitividad y Productividad*.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/PNCP_2019.pdf
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2023). *Un Viaje Desde El Pasado Hacia El Futuro De Las Telecomunicaciones En El Perú* (1a ed.).
<https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/4235332-un-viaje-desde-el-pasado-hacia-el-futuro-de-las-telecomunicaciones-en-el-peru>
- More, J., Trelles, J., y Luis Pacheco. (2021). *Estimación del número de Estaciones Base Celular (EBC) requeridas al año 2021*. Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones. <https://www.osiptel.gob.pe/media/4vwns0o1/estimacion-numero-estaciones-base-celular.pdf>
- More Sanchez, J., y Gavilano, M. (2020). *Estimación Del Número De Estaciones Base Celular Para Atender La Demanda De Servicios Móviles En El Perú Al Año 2025, Documento De Trabajo No 50*. OSIPTEL.
<https://repositorio.osiptel.gob.pe/xmlui/handle/20.500.12630/746>
- Morón Urbina, J. C. (2014). *Comentarios A La Ley De Procedimiento Administrativo General* (Décima). Gaceta Jurídica.
- Ochoa, F. (2023). *Eliminación De Barreras Burocráticas Y Mejora Regulatoria. En Innovación En La Regulación De Servicios, Contratación Pública, Unidad De Mercado E Infracciones*

Ambientales (2a ed., pp. 281–321). Anuario internacional de derecho administrativo económico y regulación.

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTel) y Dirección de Atención y Protección del Usuario (DAPU). (2023). *Estudio Sobre El Nivel De Satisfacción Del Usuario De Telecomunicaciones 2022*. OSIPTel. <https://hdl.handle.net/20.500.12630/831>

OSIPTel. (2015). *Glosario de términos de telecomunicaciones en Perú*. <https://hdl.handle.net/20.500.12630/15>

Perrotti, D. E., y Sánchez, R. J. (2011). *La Brecha De Infraestructura En América Latina Y El Caribe*. CEPAL. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/sanchez_perrotti_2011_brecha_infraestructura.pdf

Presidencia de la República del Perú. (1993). Decreto Supremo 013-93-TCC, que establece el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones. Diario Oficial El Peruano del 28 de abril de 1993.

Presidencia de La República Del Perú. (2007). Decreto Supremo 020-2007-MTC, Texto Único Ordenado Del Reglamento General de La Ley de Telecomunicaciones. Diario Oficial El Peruano Del 3 de Julio de 2007. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/10005-020-2007-mtc>

Presidencia de la República del Perú. (2014). Decreto Supremo 024-2014-MTC, que Regula la Inscripción de Proveedores de Infraestructura Pasiva para Servicios Públicos Móviles. Diario Oficial El Peruano del 26 de diciembre de 2014.

Presidencia de la República del Perú. (2015). Decreto Supremo 003-2015-MTC, que aprueba el reglamento de la Ley 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones. Diario Oficial El Peruano del 17 de abril de 2015.

Presidencia de La República Del Perú. (2020). Decreto Legislativo 1477, Que Establece Medidas Que Facilitan 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. Diario Oficial El Peruano Del 7 de mayo de 2020.

Presidencia del Consejo de Ministros. (1991). Decreto Legislativo 668, medidas destinadas a garantizar la libertad de comercio exterior e interior. Diario Oficial el Peruano del 11 de setiembre de 1991.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2015). Decreto Legislativo 1212, que refuerza las facultades sobre eliminación de barreras burocráticas para el fomento de la competitividad. Presidencia del Consejo de Ministros. Diario Oficial el Peruano del 23 de setiembre de 2015. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1660157-1212>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2016). Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. Diario Oficial el peruano del 8 de diciembre de 2016.

Quiso Córdova, L. (2020). *Retos Para Cerrar La Brecha Digital En El Perú*. OSIPTEL. <https://www.gob.pe/institucion/osiptel/informes-publicaciones/2308158-retos-para-cerrar-la-brecha-digital-en-el-peru>

Sierra Caballero, F., y Sola Morales, S. (2020). *Políticas de Comunicación y Economía Creativa. Comunicación Social*, 1–5. https://www.comunicacionsocial.es/libro/politicas-de-comunicacion-y-economia-creativa_118318/

Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEXPERU) (2020). *Informe De Cierre De La Brecha De Infraestructura – Resultados de 2020 y 2021*. COMEXPERU. <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/informe-anual-cierre-de-brecha-de-infraestructura-2020-2021.pdf>

Zegarra Valdivia, D. (2018). *Introducción Al Derecho De Las Telecomunicaciones*. Fondo Editorial PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/06b57f93-c59a-43d2-b835-f6ee2b5154b2/content>