

# **Cuando ser autónomo no es suficiente: análisis de la autonomía municipal frente al marco legal establecido para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones**

***When being autonomous is not enough: analysis of municipal autonomy with respect to the legal framework established for the deployment of telecommunication infrastructure***

**Noelia Milagros de la Vega Pazos<sup>1</sup>**

Universidad César Vallejo (UCV)

**Resumen.** Por medio del presente analizaremos el concepto de la autonomía municipal, esto a modo de determinar si un gobierno (local o regional) podría emitir una norma que regule el despliegue para la infraestructura necesaria para brindar el servicio de telecomunicaciones o si en todo caso, ello resulta una contravención al marco legal establecido a nivel nacional mediante la Ley Nro. 29022 y sus normas complementarias. De igual manera, recurriremos a pronunciamientos del Tribunal Constitucional para contemplar los límites de la autonomía municipal y buscaremos determinar si esta puede ser causal suficiente para aplicar una ordenanza sobre una norma de alcance nacional. Finalmente, se presentarán pronunciamientos de la Corte Suprema que abordan la problemática abordada, para determinar cuál es la postura frente a una posible antinomia de dos normas con el mismo rango.

*Abstract. In this article we will analyze the concept of municipal autonomy, in order to establish whether a government (local or regional) could issue a norm that regulates the display of the needed infrastructure to provide the services of telecommunications or if in any case, this is a contravention of the legal framework provided at a national level by Law No. 29022 and its complementary norms. Likewise, we will resort to pronouncements of the Constitutional Court to analyze the limits of municipal autonomy and we will seek to determine whether this may be sufficient grounds to apply an ordinance over a norm of national scope. Finally, we will present pronouncements of the Supreme Court that address the problem, in order to*

---

<sup>1</sup> Abogada titulada por la Universidad César Vallejo y egresada de la Maestría en Derecho Procesal de la Universidad San Martín de Porres. Actualmente es asociada del Estudio Rodríguez Angobaldo (<https://er.com.pe/noelia-de-la-vega-pazos/>) en el área contenciosa administrativa. Teléfono: 99304585. Correo electrónico: [ndelavega@er.com.pe](mailto:ndelavega@er.com.pe).

*determine what is the position in the face of a possible antonymy of two norms with the same rank.*

**Palabras clave.** Autonomía municipal / Marco legal / Plan nacional / Telecomunicaciones / Límites

*Keywords. Municipal autonomy / Legal framework / National plan / Telecommunications / Limits*

## 1. Introducción

Si bien actualmente resulta casi imposible recordar un mundo sin acceso a internet y mucho menos, sin red o señal telefónica, fue recién en el año 2007 que se estableció un régimen especial y temporal en todo el territorio nacional para la instalación y expansión del servicio público de telecomunicaciones, esto al entrar en vigencia la Ley Nro. 29022 – “Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones”.

Desde entonces, el Estado peruano ha desarrollado un procedimiento único a nivel nacional para el despliegue de la infraestructura necesaria para brindar el servicio de telecomunicaciones, siendo tal el compromiso, que incluso el 29 de junio de 2023 se publicó la Ley Nro. 31809 – “Ley para el fomento de un Perú conectado”.

Pese a que actualmente las normas son claras en señalar que el procedimiento para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones se regula únicamente por la Ley 29022 y sus normas complementarias, existen normas municipales que exigen que los operadores cumplan con presentar requisitos o parámetros adicionales para la obtención de la autorización correspondiente.

Cabe preguntarnos ¿Qué puede justificar el accionar de las entidades para contravenir un régimen establecido a nivel nacional? La respuesta es sencilla, muchas autoridades alegan que se encuentran facultadas para emitir dichas normas en virtud de la autonomía que ostentan para poder regular aspectos que sean de su competencia, por lo que pueden establecer el procedimiento para la instalación de la infraestructura de telecomunicaciones dentro de su jurisdicción, incluyendo los requisitos o parámetros técnicos que consideren convenientes mediante sus Ordenanzas, las cuales tienen fuerza de Ley.

Atendiendo la situación presentada, en este trabajo analizaremos los alcances de la autonomía municipal, a modo de determinar si la misma puede facultar a un gobierno local o regional para establecer un procedimiento paralelo al dispuesto por la Ley 29022 y sus normas complementarias o si puede exigir que los operadores cumplan con presentar requisitos o parámetros técnicos adicionales a los señalado por una Ley de alcance nacional.

## **2. Respecto a la autonomía municipal**

Atendiendo a que nuestro país -conforme a lo señalado por la propia Constitución- se encuentra estructurado en tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), resulta necesario que cada nivel cuente con herramientas elementales para poder ejercer las funciones y competencias que le han sido encomendadas.

No está de más recordar que el Estado peruano es único e indivisible; sin embargo, para poder satisfacer las necesidades de toda la población a lo largo de nuestro territorio y garantizar así una adecuada prestación de los servicios básicos a la ciudadanía, se recurrió a la descentralización, de modo que cada nivel de gobierno pueda actuar con autonomía, empero dentro de un marco de unidad.

En el presente caso, nos centraremos en la autonomía municipal por lo que es necesario remitirnos a los artículos 194 y 195 de la Constitución Política del Perú<sup>2</sup>, así como a lo dispuesto en el artículo II del Título

---

<sup>2</sup> **Constitución Política del Perú**

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

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Preliminar de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades<sup>3</sup>, por medio de los cuales se reconoce que tanto las municipalidades provinciales como las distritales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha desarrollado en reiterada jurisprudencia el concepto de la autonomía municipal, señalando en el fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente Nro. 010-2001-AI/TC que:

*“La autonomía municipal constituye, en esencia, una garantía institucional, esto es, un instituto constitucionalmente protegido que, por su propia naturaleza, impide que el legislador pueda*

---

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.

**Artículo 195.-** Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

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

<sup>3</sup> Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades

#### **Título Preliminar**

#### **ARTÍCULO II.- AUTONOMÍA**

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

*desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla; protege a la institución de los excesos que pudieran cometerse en el ejercicio de la función legislativa, y persigue asegurar que, en su tratamiento jurídico, sus rasgos básicos o su identidad no sean trastocados de forma que la conviertan en impracticable o irreconocible [cursivas añadidas]. La autonomía municipal supone capacidad de autodesenvolvimiento en lo administrativo, político y económico de las municipalidades, sean éstas provinciales o distritales. Ciertamente, la garantía de la autonomía municipal no impide que el legislador nacional pueda regular su régimen jurídico, siempre que, al hacerlo, se respete su contenido esencial”.*

Adicionalmente, en la sentencia del pleno jurisdiccional del Tribunal Constitucional respecto del Expediente Nro. 0015-2005-PI/TC se precisó en el segundo párrafo del fundamento 6 lo siguiente: “*Esta garantía [autonomía municipal] permite a los gobiernos locales desenvolverse con plena libertad en dichos ámbitos; es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias que garanticen su autogobierno [cursivas añadidas]*”.

De otro lado, respecto de la figura de la autonomía municipal, Godos Razuri señala que

“Es un concepto que tiene mayor amplitud que la autarquía, porque no solamente implica administración propia recursos propios, sino también darse sus normas propias; esto es que además de comprender el aspecto administrativo y económico, comprende el aspecto político, la potestad de autogobierno, normarse a sí mismo y de elegir a sus órganos de gobierno”. (2002, p. 68)

Finalmente, Blume Fortini (2013) indica que “la autonomía municipal debe de ser entendida en su más amplio sentido como la capacidad de la municipalidad para ejecutar y cumplir todas las tareas de la administración estatal con propia responsabilidad”.

Siendo así, la autonomía municipal es la garantía brindada por la Constitución que determina que los gobiernos locales y regionales pueden decidir sobre sus propios asuntos, ya sean de índole político, económico o

administrativo<sup>4</sup>, gozando así de independencia dentro del Estado, pese a que este tiene un sentido unitario.

De igual forma, la autonomía municipal también faculta a los gobiernos locales y regionales a que puedan emitir normas y así, regular respecto de los temas en los que sean competentes, emitiendo las denominadas “Ordenanzas”, las cuales tienen rango de Ley.

Ahora bien, resulta necesario precisar que la autonomía municipal tiene limitaciones, pues conforme a lo expuesto en el ya mencionado artículo 195 de la Constitución, se debe de ejercer “en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”.

Lo expuesto también ha sido reconocido en la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional Nro. 0010-2008-PI/TC, la cual señala que

“la garantía institucional de la autonomía regional [y local] no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien éste da vida a sub-ordenamientos que resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado, estos no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general”.

Asimismo, mediante la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional Nro. 00014-2009-PI/TC se ha establecido que

“las ordenanzas no podrán contravenir normas emitidas por el Poder Legislativo cuando éstas estén fundamentadas y dirigidas a regular aspectos propios del gobierno nacional. En este tipo de casos,

---

<sup>4</sup> El artículo 9º de la Ley Nro. 27783, Ley de Bases de la Descentralización, desarrolla las tres dimensiones de la autonomía, señalando lo siguiente:

9.1. **Autonomía Política:** Es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

9.2. **Autonomía Administrativa:** Es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

9.3. **Autonomía Económica:** Es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

claramente se estaría frente a una situación en donde una norma de rango legal -como la ordenanza municipal o regional- no tendría la fuerza activa para derogar o modificar una ley formal emitida por el Congreso de la República, y ésta, por el contrario, despliega una fuerza pasiva frente a tales ordenanzas”.

De todo lo anteriormente señalado, se puede concluir que si bien las municipalidades locales y regionales cuentan con autonomía, esta tiene que ser ejercida dentro de los límites establecidos por el gobierno nacional, conforme lo detalla la Constitución y la propia Ley Orgánica de Municipalidades, pues nos regimos bajo el principio de unidad de Estado.

### **3. El plan nacional para el despliegue del servicio público de telecomunicaciones**

Como se estableció en la parte introductoria del presente artículo, el marco normativo que regula el servicio de telecomunicaciones en Perú es relativamente reciente. Antes, existía un monopolio legal aprobado por el Estado, cuya justificación se basaba en los “exigentes compromisos de modernización, inversión, mejora de la calidad del servicio y con tarifas reguladas<sup>5</sup>”, lo cual no podría haberse realizado, sin el apoyo de una empresa privada que cumpliera con dichas metas.

La Disposición Preliminar del Decreto Supremo N.º 019-93-TCC, que aprobó el “Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones”, declaró de necesidad pública el desarrollo de las telecomunicaciones como instrumento de pacificación y fortalecimiento de la conciencia nacional. Este marco normativo eliminó la exclusividad estatal en el desarrollo de esta actividad. Sin embargo, el Estado peruano tardó más de una década, hasta 2007, en establecer un procedimiento único para que los operadores obtuvieran las autorizaciones necesarias para instalar la infraestructura requerida.

Hasta mayo de 2007, cada entidad administrativa local o provincial determinaba los procedimientos y requisitos para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones. Incluso podían prohibir su instalación, lo que generó un déficit significativo de infraestructura

---

<sup>5</sup> Un viaje desde el Pasado hacia el futuro de las Telecomunicaciones en el Perú. Publicación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2023, p.11)

operativa. Como resultado, el servicio era deficiente, con señales débiles y, en algunas áreas de Lima y provincias, prácticamente inexistente.

Con la entrada en vigor de la Ley Nro. 29022 -inicialmente, la Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones- y de su reglamento (aprobado por el Decreto Supremo Nro. 039-2007-MTC), se produjo un cambio favorable, pues dichas normas establecieron un régimen especial y temporal a modo de que se proceda con la instalación y desarrollo de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio telecomunicaciones, el cual fue declarado de interés y necesidad pública.

Inicialmente, se estableció que todos los permisos regionales, municipales o de carácter administrativo en general se encontraban sujetos al silencio administrativo positivo, aplicable en el plazo de treinta (30) días calendario, estableciéndose los requisitos necesarios para obtener la autorización en el artículo 12 y en la Tercera Disposición Complementaria y Final del Reglamento de la Ley Nro. 29022, aprobado -conforme a lo ya expuesto- por el Decreto Supremo Nro. 039-2007-MTC.

Si bien la Ley era clara al determinar que se aplicaba el silencio administrativo positivo, muchas entidades argumentaban que al tratarse del interés público, la falta de un pronunciamiento dentro del plazo establecido debía de ser considerado como negativo. Esto obstaculizó el cumplimiento de los objetivos de la ley, ya que no se observó un incremento significativo en la infraestructura instalada.

El siguiente avance normativo se dio en 2014 con la Ley Nro. 30228, que modificó la Ley Nro. 29022, cambiando su título a “Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones”. Además, el procedimiento para obtener autorizaciones pasó de ser un proceso administrativo con evaluación previa a uno de aprobación automática.

Entre otras modificaciones, el artículo 3 de la Ley Nro. 29022 dispuso que el régimen introducido debía de ser “de aplicación y observancia obligatoria en todas las entidades de la administración pública a nivel nacional, regional y local”, por lo que ninguna municipalidad podría (ni debería) desconocer el marco normativo aplicable.

Asimismo, y con la finalidad de resaltar la importancia del procedimiento instaurado por el Estado, la Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley Nro. 30228<sup>6</sup> establece que, para el despliegue de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, solo es necesario el cumplimiento de los requisitos y parámetros técnicos establecidos en el reglamento de la Ley Nro. 29022 y sus normas complementarias.

Por su parte, la Sexta Disposición Complementaria y Final de la Ley Nro. 30228<sup>7</sup> estableció que **las únicas normas que rigen** la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones son la **Ley Nro. 29022 y sus normas complementarias.**

Posteriormente, mediante el Decreto Supremo Nro. 003-2015-MTC se adaptó el reglamento de la Ley Nro. 29022, especificando los requisitos para obtener autorizaciones correspondientes para la instalación de la infraestructura de telecomunicaciones. También se introdujeron los lineamientos para las infraestructuras mimetizadas, esto con la finalidad de armonizar los diseños aplicables al entorno existente y reducir su impacto visual en áreas urbanas y rurales.

Finalmente, mediante la Ley Nro. 31809 – Ley para el fomento de un Perú conectado, publicada en junio del 2023, se dispuso la vigencia indeterminada del marco normativo de la Ley Nro. 30228. Esto consolida el procedimiento uniforme a nivel nacional, obligando a todas las entidades gubernamentales a respetarlo y promover su aplicación.

---

<sup>6</sup> Ley 30228

**Tercera.- Cumplimiento de los requisitos y parámetros técnicos**

Para la ejecución de los planes de trabajo y el despliegue, las mejoras o el mantenimiento de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, solo es necesario el cumplimiento de los requisitos y parámetros técnicos establecidos en el reglamento de la Ley 29022 y sus normas complementarias.

<sup>7</sup> Ley 30228

**Sexta.- Norma única que rige para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones**

La Ley 29022 y sus normas complementarias son las únicas que rigen para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones.

En conclusión, el marco normativo actual regula el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones bajo un procedimiento claro y uniforme, respetando los lineamientos de la Ley Nro. 29022 y sus disposiciones complementarias. Las municipalidades y entidades regionales deben abstenerse de exigir requisitos adicionales, garantizando así un servicio público accesible y de calidad.

#### **4. Acciones realizadas por gobiernos locales o regionales que contravienen el régimen establecido por la Ley 29022**

Pese a que ya hemos determinado que las entidades de la administración pública deben de ceñirse a los requisitos y parámetros técnicos establecidos por la Ley 29022 y sus normas complementarias, esta situación no se refleja en la realidad.

En efecto, actualmente los gobiernos locales (y regionales) contravienen lo dispuesto en la Séptima Disposición Transitoria y Final de la Ley Nro. 29022<sup>8</sup> y aplican de forma errada su autonomía municipal, ello para justificar su ilegal accionar y continuar aplicando diversas ordenanzas municipales que exigen la presentación o el cumplimiento de requisitos y parámetros adicionales.

Como primer ejemplo se tiene que, la Municipalidad Provincial Del Santa dispuso por medio del artículo 3, inciso 31, literal e) de la Ordenanza Municipal Nro. 033-2012-MPS que “No se podrá instalar estaciones radioeléctricas a menos de 250 m., de los centros de concentración de población sensible, entiéndase como hospitales, centros de salud, clínicas y centros de educación inicial, primaria, secundaria y universitaria”.

De igual forma, la Ordenanza Nro. 018-2007 de la Municipalidad Distrital de Castilla dispuso por medio de su artículo 3 que una de las condiciones específicas para la instalación de la infraestructura de telecomunicaciones es que se ubiquen en “las zonas altas del Distrito de Cayma a partir de la línea del límite de amortiguamiento de la Reserva Natural de Salinas y Aguda Blanca”.

---

<sup>8</sup> Ley Nro. 29022

**Disposiciones Transitorias y Finales.**

**SÉTIMA.- Suspensión de norma**

Suspéndase durante la vigencia de la presente Ley, la aplicación de las disposiciones que se le opongan.

Resulta evidente que las normas locales a las que se hace referencia han establecido un parámetro técnico de zonificación que no ha sido incluido en la Ley Nro. 29022, más aún si se toma en cuenta que en la Tercera Disposición Transitoria y Final se establece que “la instalación de la Infraestructura Necesaria para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones podrá realizarse sobre predios urbanizados, no urbanizados, eriazos, rústicos, entre otros, cuenten o no con proyectos de habilitación urbana aprobados, sin afectar la propiedad privada”.

De otro lado, la Municipalidad Distrital de La Molina aprobó la Ordenanza Nro. 293, por la que se reglamenta la instalación de infraestructura en telecomunicaciones en el Distrito de La Molina, señalándose en los numerales 2 y 3 de su artículo 7º lo siguiente: “La estación de Radiocomunicación a instalarse deberá cumplir con las siguientes condiciones: (...) 2. Debe encontrarse a una distancia mínima de 300 metros a otra instalación debidamente autorizada (...) 3. La edificación donde se instale una Estación de Radiocomunicación, deberá contar con el acondicionamiento necesario para eliminar los efectos acústicos y de vibraciones que pueda producir (...)”.

La Municipalidad Distrital de San Jerónimo – Cusco hizo un requerimiento similar por medio de la Ordenanza Nro. 001-2012MDSJ, solicitando que la instalación se realice “en la zona de uso comercial concordante con el Plan Urbano de la Provincia de Cusco vigente” y que se adjunte una licencia de construcción cuando la infraestructura se instale en una edificación.

Por su parte, la Municipalidad Distrital de Barranco exige mediante su Texto Único de Procedimientos Administrativos, aprobado por la Ordenanza Nro. 389-MDB que los operadores presenten un “Certificado de Inscripción y Habilidad vigente expedidos por el Colegio de Ingenieros del Perú”.

Finalmente, por medio de la Ordenanza Nro. 014-2011-CDC se exige la presentación de una Licencia de Obra de Infraestructura civil de la Estación Radioeléctrica, así como el Acta de Reunión del vecindario que corrobore charlas de sensibilización y puesta en conocimiento de la instalación.

Resulta evidente que las entidades administrativas no han desistido de emitir y aplicar normas de alcance local (Ordenanzas) por medio de la cual se exigen requisitos adicionales a los dispuestos por la Ley Nro. 29022 y sus normas complementarias.

Lo antes expuestos tienen implicancias es el proceso de despliegue en la infraestructura, pudiendo usarse como ejemplo los distritos Del Santa y La Molina, en los cuales se declaran como “improcedentes” todas las solicitudes presentadas que contravengan el parámetro de zonificación dispuestos por las Ordenanzas Municipales Nro. 033-2012-MPS y Nro. 293, respectivamente, lo cual no solo contraviene la Ley Nro. 29022, sino la naturaleza del régimen de aprobación automática conforme a lo señalado en la Ley del Procedimiento Administrativo General y su Texto Único Ordenado.

Entonces, si bien las entidades se encuentran facultadas para emitir Ordenanzas que regulen temas de sus competencias, la existencia de las normas locales anteriormente mencionadas dificulta el proceso del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones a nivel nacional, lo cual se ve reflejado en fallas en el servicio y genera un impacto directo en los usuarios.

## **5. Cuando ser autónomo no resulta ser suficiente: Pronunciamientos de la Corte Suprema que avalan la aplicación de la Ley 29022 y sus normas complementarias:**

Atendiendo a que las Ordenanzas tienen rango de Ley, estamos ante una antinomia, sin embargo, no podemos olvidarnos que estamos frente a normas locales que pretenden contravenir el régimen establecido por el gobierno nacional para la instalación de la infraestructura de telecomunicaciones.

Respecto a que norma sería aplicable, así como sobre la exigencia de requisitos o parámetros técnicos adicionales a los establecidos en el Reglamento de la Ley Nro. 29022, presentamos el criterio adoptado por la Corte Suprema en la Casación Nro. 7113-2013 La Libertad, estableciendo que un gobierno local “no tiene entre sus competencias establecer requisitos para la autorización de instalación de una estación radioeléctrica” resaltando que un requisito adicional o parámetro técnico no resulta exigible cuando “no lo exige la ley N° 29022, ni su Reglamento”.

De igual forma, mediante la Sentencia Casación Nro. 10731-2016, la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema estableció en su DÉCIMO SEGUNDO que

de no haberse impuesto al administrado el cumplimiento de una ordenanza que contravenía la regulación especial materializada por el Decreto Supremo N° 039-2007-MTC, sin duda alguna se le hubiera otorgado la autorización peticionada, puesto que su solicitud se ciñó a lo estrictamente requerido en aquella legislación sectorial. Siendo así, resulta evidente que a la fecha de expedirse la resolución administrativa impugnada, se incumplió con la norma vigente a esa fecha, esto es, con el acotado decreto supremo.

Cabe precisar que el pronunciamiento bajo comentario trata de un caso previo a las modificaciones introducidas por la Ley Nro. 30228 (por lo que era aplicable el procedimiento sujeto al silencio administrativo positivo), reconociéndose que cuando a la solicitud presentada por los operadores se cumpla con adjuntar los requisitos exigibles por la normativa sectorial, corresponde que se otorgue la autorización correspondiente para la instalación de su infraestructura.

Por medio de la Sentencia Casación Nro. 24970-2017 CALLAO, la Corte suprema estableció -en el numeral 3.8.- que

“la autorización para la instalación de infraestructura necesaria de telecomunicaciones, se requiere presentar la Declaratoria de Fábrica del inmueble donde se instalará la infraestructura necesaria. En ese sentido, y habiendo Telefónica Móviles Sociedad Anónima presentado con fecha tres de agosto de dos mil diez, su solicitud de autorización para la instalación de la infraestructura necesaria para la instalación del servicio público de telefonía, se debió verificar si cumplía con presentar los requisitos exigidos por la Ley N° 29022 y su Reglamento, y no exigírsele un requisito no establecido en dicha normativa aplicable, máxime si se tiene en cuenta que conforme a la sexta Disposición Complementaria y Final del Reglamento de la Ley N° 29022, en los procedimientos administrativos destinados al otorgamiento de la Autorizaciones a que se refiere dicho Reglamento, **la única documentación exigible por cualquier autoridad es la establecida en dicha norma**”.

Es importante señalar que el énfasis realizado en el texto anterior no es agregado, lo que denota el interés de la Corte Suprema de establecer cual sería la documentación exigible para obtener una autorización conforme al procedimiento establecido por la Ley Nro. 29022 y sus normas complementarias, esto sobre cualquier exigencia adicional que se pueda materializar en una ordenanza municipal.

También se tiene que la mencionada Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema recogió la Sentencia Casación Nro. 2626-2018 PIURA, en la que estableció en su numeral 3.7 lo siguiente:

“3.7. Justamente en el ejercicio discrecional de las atribuciones que constitucionalmente se han otorgado a las Municipalidades, la legislación municipal, en este caso, la Ordenanza Municipal N.º 014-2011-CDC, no debe contravenir una ley ni ninguna otra norma de alcance nacional, en la medida que no pueden afectar a través de su actos normativos fin estatal alguno, en otras palabras, las Municipalidades no pueden emitir normas que se encuentran en contradicción con los intereses nacionales que emanen de la Constitución

Asimismo, debe evaluarse que conforme al artículo VIII de la Ley N.º 27972, los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y acorde con la Norma Fundamental, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; donde las competencias y funciones específicas de las municipalidades se verifican en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo”.

La sentencia casatoria presentada reconoce que si bien una Ordenanza es una norma emitida en la virtud de la autonomía que ostenta una autoridad local, la cual emana de la Constitución, esta norma no puede contravenir el régimen establecido a nivel nacional para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones.

Así también, se tiene lo dispuesto en la Sentencia Casación Nro. 591-2020 LIMA. Por medio de la cual la Corte Suprema determinó que:

“TERCERO.- (...) la línea jurisprudencial que esta Sala Suprema viene estableciendo en torno a los procesos que tienen vinculación con

la Ley N° 29022, Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, precisando que conforme al texto legal invocado, en concordancia con su Reglamento, las solicitudes que se presenten ante las entidades correspondientes para la instalación de antenas, deberán observar en primer lugar las reglas que sobre el particular prevén la ley y su reglamento, recurriendo en forma supletoria a las normas generales de la Ley N° 27444, en caso de vacío u otro supuesto, existiendo entre ambas una concordancia que no desconoce las normas especiales sobre el particular, que establecen que los procedimientos que se tramiten en virtud de este tipo de solicitudes se sujeten al de aprobación automática y en el que opere la figura jurídica del silencio administrativo positivo, en virtud de una interpretación sistemática con las leyes generales administrativas, dada la naturaleza supletoria de éstas últimas. Así, (...) se ha reconocido que en primer lugar los requisitos que deben cumplir los concesionarios del servicio de telefonía móvil para solicitar la instalación de infraestructura base de telecomunicaciones, se sujetan a la Ley N° 29022 y su Reglamento y, en segundo lugar, que la autonomía política, económica y administrativa que la Carta Fundamental otorga a los Gobiernos Locales, se encuentra delimitada por las normas constitucionales y las que establezcan las leyes, desde que las Municipalidades integran la estructura del Estado y como tal les corresponde accionar bajo el principio de legalidad; en ese sentido, el pronunciamiento a emitirse en este proceso debe guardar coherencia y observar los fundamentos expuestos por este Colegiado Supremo en las citadas casaciones”.

Siendo así, de la muestra de las sentencias casatorias analizadas<sup>9</sup> se puede apreciar que a lo largo de los años, la Corte Suprema ha desarrollado una línea jurisprudencial uniforme en relación con la aplicación de la Ley Nro. 29022 y su reglamento, pudiéndose destacar las siguientes conclusiones principales: i) debe prevalecer el marco normativo dispuesto a nivel nacional, ii) se prohíbe la exigencia de requisitos adicionales, iii) solo resulta aplicable el régimen dispuesto por la Ley vigente, ya sea de silencio administrativo positivo o de aprobación automática; y, iv) la autonomía municipal tiene límites.

---

<sup>9</sup> Para el presente caso, solo se presentan algunos de los pronunciamientos con efectos didácticos; sin embargo, se han emitido en el mismo sentido las siguientes casaciones 15935-2016-PIURA, 1844-2017-DEL SANTA, 15016-2018-LIMA, 19529-2018 DEL SANTA, 7030-2018-LIMA, 1146-2019-AREQUIPA y 25550-2019-LIMA.

Sobre este último punto resulta evidente que la Corte Suprema no ha dejado de reconocer que los gobiernos locales y regionales tienen autonomía, ello conforme a lo dispuesto por la propia Constitución, sin embargo, se precisa que debe ser ejercida en atención a los planes nacionales, por lo que debe primar el procedimiento establecido por la Ley 29022 y sus normas complementarias sobre una ordenanza municipal.

En atención a ello, las entidades no podrán exigir el cumplimiento de algún requisito o parámetro técnico adicional a los establecidos por el marco normativo desarrollado por el gobierno central, ni desconocer el régimen aplicable, pues estas acciones, conforme a lo reconocido por la Corte Suprema, no son compatibles con el ejercicio de su autonomía municipal.

## **6. Conclusiones**

Si bien se ha otorgado autonomía a todos los niveles de gobierno de modo que puedan ejercer las competencias encomendadas por medio de la Constitución Política, esta no resulta ser absoluta, pues debe ser ejercida dentro de los límites impuestos y respetar el ordenamiento jurídico vigente.

Para el despliegue (instalación) de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio público de telecomunicaciones, los operadores y las entidades de la administración pública solo deben de remitirse al marco normativo establecido por Ley Nro. 29022 y sus normas complementarias, donde también se exponen los únicos requisitos y parámetros técnicos exigibles para obtener la autorización correspondiente.

Las entidades de la administración pública pueden -en virtud de la autonomía municipal que ostenta- regular respecto de asuntos de su competencia; sin embargo, no pueden emitir Ordenanzas que dispongan el cumplimiento de parámetros técnicos o la exigencia de requisitos adicionales a los expuestos por la Ley Nro. 29022 y sus normas complementarias.

Efectivamente, mediante una norma de alcance local no se puede modificar o contravenir un plan nacional, establecido por el gobierno central, para el despliegue de la infraestructura necesaria para brindar el servicio de telecomunicaciones, pues es de interés y necesidad pública.

La Corte Suprema ha emitido diversos pronunciamientos donde se reconoce que las municipalidades -pese a ser órganos autónomos- no son competentes para exigir el cumplimiento de requisitos y parámetros técnicos adicionales a los expuestos en la Ley Nro. 29022 y sus normas complementarias, debiendo limitar su accionar dentro del marco normativo establecido por el gobierno central para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones.

## **Bibliografía**

Blume Fortini, E. (2013). Artículo 194. En W. Gutierrez (Ed), *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo - Tomo III*. Gaceta Jurídica.

Godos Rázuri, V. (2020). Autonomía Municipal. *Docentia Et Investigatio*, 4(5), 67–81. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/view/10416>.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2023). *Un viaje desde el Pasado hacia el futuro de las Telecomunicaciones en el Perú*.

Municipalidad Distrital de Barranco. *Ordenanza Nro. 389-MDB*.

Municipalidad Distrital de Castilla. *Ordenanza Nro. 018-2007*.

Municipalidad Distrital de Castilla. *Ordenanza Municipal N.º 14-2011-CDC*.

Municipalidad Distrital de La Molina. (2015, 16 de setiembre). *Ordenanza N° 293*.

Municipalidad Distrital de San Jerónimo – Cusco. *Ordenanza Nro. 001-2012MDSJ*.

Municipalidad Provincial Del Santa. *Ordenanza Municipal Nro. 033-2012-MPS*.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2010). *Aspectos Claves en la Gestión Pública Descentralizada – ABC de la Descentralización*.

Sentencia 010-2001-AI/TC. (2003, 26 de agosto). Tribunal Constitucional.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2001-AI.html>

Sentencia 0015-2005-PI/TC. (2006, 5 de enero). Tribunal Constitucional.  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00015-2005-AI.pdf>

Sentencia 00014-2009-PI/TC. (2010, 25 de agosto). Tribunal Constitucional.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00014-2009-AI.html#:~:text=%E2%80%9Cno%20s%C3%B3lo%20tiene%20la%20facultad,ella%20haya%20realizado%20el%20Tribunal>

Sentencia 0010-2008-PI/TC. (2010, 27 de abril). Tribunal Constitucional.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00010-2008-AI.html>

Sentencia Casación Nro. 7113-2013 La Libertad (2014, 2 de octubre). Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación Nro. 10731-2016. Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación Nro. 24970-2017 Callao. Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación Nro. 2626-2018 Piura (2021, 7 de setiembre). Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación Nro. 591-2020 LIMA. Corte Suprema de Justicia de la República.