Proyecto de Ley N° 2363/2021-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
16 JUN. 2022
RECIBIDO
Firma: _____ Hora: 4:03 PM

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Lima, 15 de junio de 2022

OFICIO N° 165 -2022 -PR

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que contempla beneficios excepcionales para el cese de las actividades de radiodifusión realizadas sin autorización por los gobiernos regionales y locales.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

REPUBLICA DEL PERU

Ley

PROYECTO DE LEY QUE CONTEMPLA BENEFICIOS EXCEPCIONALES PARA EL CESE DE LAS ACTIVIDADES DE RADIODIFUSIÓN REALIZADAS SIN AUTORIZACIÓN POR LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE CONTEMPLA BENEFICIOS EXCEPCIONALES PARA EL CESE DE LAS ACTIVIDADES DE RADIODIFUSIÓN REALIZADAS SIN AUTORIZACIÓN POR LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley tiene como objeto establecer beneficios excepcionales que permitan el cese de la conducta infractora referida a la prestación del servicio de radiodifusión, realizada por los gobiernos regionales y locales, sin contar con la autorización correspondiente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

Artículo 2.- Finalidad

Esta Ley tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la normativa que regula la prestación del servicio de radiodifusión, mediante un trámite que genere incentivos para la restitución de la legalidad vulnerada, a través del cese de aquellas actividades de radiodifusión que desarrollan los gobiernos regionales y locales, sin contar con la autorización correspondiente.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

Los beneficios establecidos en la presente norma están dirigidos a todos los gobiernos regionales y locales que prestan el servicio de radiodifusión sin autorización y que se encuentran en los siguientes supuestos:

a) Cuentan con actas de fiscalización en evaluación por parte del MTC.
b) Se encuentran en procedimientos administrativos sancionadores en trámite.
c) Cuentan con sanciones cuestionadas en sede administrativa o judicial.

OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA - MTC
DGPRC Director General M.T.C.
Dir. Gral. de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunic. MTC
VICEMINISTERIO DE COMUNICACIONES V°B° VMC
Of. Gral. de Planeamiento y Presupuesto - MTC
22-0014353

d) Cuentan con sanciones en proceso de ejecución coactiva.
e) Cuentan con sanciones firmes.

Artículo 4.- Beneficios

4.1 En el marco de la presente Ley, los gobiernos regionales y locales pueden acceder a los siguientes beneficios:

a) Archivo de las actas de fiscalización que se encuentren en evaluación.
b) Archivo de los procedimientos sancionadores que se encuentren en trámite.
c) Condonación de las sanciones impuestas.

4.2 Para acogerse a los beneficios contemplados en el numeral precedente, los gobiernos regionales y locales deben acreditar el cese de la actividad de radiodifusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la presente Ley.

Artículo 5.- Del trámite para el otorgamiento de beneficios

5.1. Los gobiernos regionales y locales deben presentar una solicitud dirigida a la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones (DGFSC) del MTC, la cual deriva dicha solicitud a la unidad orgánica correspondiente, para su atención. En dicha solicitud, los gobiernos regionales y locales deben manifestar su intención de acogerse a los beneficios de la presente Ley y proponer una fecha y lugar en que la autoridad puede verificar el cese del servicio de radiodifusión, la cual no puede exceder el plazo máximo de treinta (30) días hábiles contado desde la presentación de la solicitud.

5.2 En la mencionada solicitud, además, debe indicarse lo siguiente:

a) Denominación del gobierno local o regional.
b) Nombres y apellidos del gobernador/a regional, alcalde/sa provincial o alcalde/sa distrital.
c) Domicilio real.
d) Dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del trámite, cuando sea diferente al domicilio real.
e) Correo electrónico, en caso opte por ser notificado en dicha dirección electrónica.
f) Teléfono.
g) Lugar, fecha y firma.

5.3 En caso exista alguna impugnación en trámite, el gobierno regional o local debe desistirse de dicha impugnación sin condicionamiento alguno. En caso el recurso se haya presentado en vía administrativa, el gobierno regional o local debe indicar el número del registro de ingreso de su solicitud de desistimiento o formular su desistimiento a través de la solicitud referida en el numeral 5.1 del presente artículo. En caso la impugnación se haya realizado en sede judicial, el desistimiento debe acreditarse con la copia de la solicitud de desistimiento presentada ante el Poder Judicial. Todos los casos enunciados en el presente numeral, se refieren al desistimiento de la pretensión.

5.4 El plazo para resolver el trámite es de sesenta (60) días hábiles, contado desde la presentación de la solicitud de acogimiento.

5.5 Desde la presentación de la solicitud hasta la emisión de la resolución final, se suspende de manera automática, el inicio o trámite de los procedimientos administrativos sancionadores, según corresponda, seguidos en contra de los gobiernos regionales y locales.

5.6 La DGFSC debe comunicar a la Oficina de Cobranza y Ejecución Coactiva del MTC, las solicitudes de acogimiento presentadas por los gobiernos regionales y locales.

5.7 En la fecha dispuesta por la autoridad, en base a la propuesta del gobierno regional o local, conforme al numeral 5.1 del presente artículo, la unidad orgánica competente de la DGFSC debe realizar una inspección para constatar el cese de la prestación del servicio de radiodifusión, de ser el caso. La autoridad debe incautar los equipos que han sido empleados para la prestación del servicio, en caso corresponda.

5.8 En caso se constate el cese de la prestación del servicio de radiodifusión, la unidad orgánica correspondiente de la DGFSC emite una Resolución Final archivando las actas de fiscalización que se encuentren en evaluación o los procedimientos administrativos sancionadores en trámite y/o condonando la sanción impuesta, según corresponda. La Resolución Final dispone que los equipos que hayan sido incautados conforme al numeral precedente, pasen al dominio del MTC.

5.9 En caso no se verifique el cese de la conducta, en la Resolución Final se dispone el inicio o la continuación de los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes.

REPUBLICA DEL PERU

Ley

5.10 La Resolución Final debe ser comunicada a la Oficina de Cobranza y Ejecución Coactiva para que actúe conforme a sus atribuciones.

5.11 Los gobiernos regionales o locales, son responsables del cumplimiento de la normativa ambiental aplicable para el cierre de la infraestructura instalada u otras obligaciones ambientales que pudiesen corresponder, las cuales son fiscalizadas y cuyo incumplimiento se encuentra sujeto a sanción por la Entidad de Fiscalización Ambiental competente. El beneficio que otorga la presente Ley no desconoce ni restringe la competencia de la Entidad de Fiscalización Ambiental competente.

Artículo 6.- Denuncia Penal

Los beneficios otorgados a los gobiernos regionales y locales, en el marco de la presente Ley, deben ser comunicados por el MTC al Ministerio Público y al Poder Judicial para los fines pertinentes, en caso de haberse interpuesto una denuncia penal contra dicho gobierno regional o local, por la comisión de los delitos de hurto simple y hurto agravado relacionados a la utilización del espectro radioeléctrico, tipificados en los artículos 185 y 186 del Código Penal

Artículo 7.- Plazo de vigencia de los beneficios

Los gobiernos regionales y locales pueden acogerse a los beneficios contemplados en la presente Ley durante el plazo de seis (6) meses, contado desde el día siguiente de la publicación de la norma en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 8.- Financiamiento

Lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Disposición de equipos

Los equipos que hayan sido incautados en aplicación de la presente Ley y pasen al dominio del MTC, debe seguir el procedimiento previsto en la Directiva que establece el "Procedimiento para la Identificación, Evaluación y Calificación de los Equipos y Aparatos de Telecomunicaciones incautados y/o decomisados", aprobado por la Resolución Directoral N° 0390-2017-MTC/29, en lo que resulte pertinente; o la norma que la sustituya o reemplace.

REPUBLICA DEL PERU

Ley

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÙNICA.- Incorporación de la Décima Disposición Complementaria y Final a la Ley Nº 28278, Ley de Radio y Televisión

Incorpórase la Décima Disposición Complementaria y Final a la Ley Nº 28278, Ley de Radio y Televisión, de acuerdo al siguiente texto:

"DÉCIMA.- Factor agravante de la sanción por la comisión de la infracción

En caso el Ministerio de Transportes y Comunicaciones detecte, en el marco de sus acciones de fiscalización, que un gobierno regional o local que haya recibido los beneficios contemplados en la Ley que Contempla Beneficios Excepcionales para el Cese de las Actividades de Radiodifusión realizadas sin Autorización por los Gobiernos Regionales y Locales, se encuentre prestando nuevamente el servicio de radiodifusión, sin la autorización correspondiente, dicha reincidencia constituye un hecho agravante de la sanción a imponer bajo lo dispuesto en la presente Ley

El beneficio por pronto pago establecido en el artículo 51 del Decreto Supremo N° 028-2019-MTC, no es aplicable en casos de reincidencia".

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de dos mil veintidós.

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

JUAN MAURO BARRANZUELA QUIROGA
Ministro de Transportes y Comunicaciones

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **junio** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°2363-2021-PE** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

JAVIER ANGELES ILLMANN
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

LEY QUE CONTEMPLA BENEFICIOS EXCEPCIONALES PARA EL CESE DE LAS ACTIVIDADES DE RADIODIFUSIÓN REALIZADAS SIN AUTORIZACIÓN POR LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA NORMA

La Constitución Política del Perú faculta al poder legislativo, a través de sus congresistas, a emitir leyes, dentro de ellas las que regulan la potestad sancionadora del Estado. En esa línea, el presente proyecto normativo tiene incidencias en la potestad sancionadora que ejerce el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante MTC) respecto de aquellos administrados que prestan el servicio de radiodifusión sin el título habilitante de autorización que otorga el MTC dado su rol de cautela del uso debido del espectro radioeléctrico atribuido a los servicios de radiodifusión, conforme lo estipula la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión (en adelante, la Ley de Radio y Televisión) y su reglamento, con lo cual se cumple el límite formal, dado que esta potestad es otorgada por norma con rango de ley.

Por el lado del límite material, como se va a desarrollar en el apartado referido a la problemática, la presente norma busca generar incentivos para la restitución de la legalidad por parte del administrado, para lo cual la presente norma establece dos grupos de beneficios: ii) el primero está referido a ampliar los eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa establecidos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante TUO de la LPAG) y ii) el segundo grupo está referido al indulto expresado como una condonación de la multa a pagar.

Ambos fines son constitucionales, debido a que representan una ampliación y/o adición de los supuestos ya establecidos en la norma general, TUO de la LPAG, aplicada a las acciones de fiscalización y a los procedimientos administrativos sancionadores, a través de una ley especial; y se busca beneficiar a la sociedad a través de la reducción del riesgo de afectación a los servicios de telecomunicaciones que se brindan formalmente, los cuales como en el caso de los servicios públicos tienen una protección especial por parte de la Constitución Política del Perú, los cuales cuentan con una protección de primer orden, según lo estipulado en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0034-2004-AI, donde se esbozan las características que estos servicios poseen y su naturaleza esencial para la comunidad, lo que hace necesaria su prestación continua y en el tiempo, debiendo mantener un estándar mínimo de calidad, brindando su acceso en condiciones de igualdad; del mismo modo, los servicios de radiodifusión -como expresión de los medios de comunicación social- cumplen un rol fundamental en el Estado democrático de derecho, al colaborar con la educación, la cultura, la formación del pensamiento y la moral, conforme diversas sentencias del Tribunal Constitucional[1].

De ese modo, se verifica que el presente proyecto de ley es acorde con la Constitución Política del Perú y está en estricto apego al mandato legal que habilita la elaboración de la presente propuesta normativa, la misma que se detalla a continuación.

ANTECEDENTES

La Constitución Política del Perú tiene como fin principal la dignidad de la persona, enfocando su desarrollo normativo en ella; así, en su artículo 1 establece que "*la*

[1] Sentencias recaídas en los expedientes N°3362-2004-AA/TC, 00013-2007-PI/TC, entre otras.

defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado".

Asimismo, el artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece como deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral de la Nación. Por otro lado, el artículo 66 del mismo cuerpo normativo dispone que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de Nación; y que el Estado es soberano en su aprovechamiento.

En ese marco, el artículo 11 la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión (en adelante, la Ley de Radio y Televisión[2]), define al espectro radioeléctrico como un recurso natural[3] de dimensiones limitadas que forma parte del patrimonio de la Nación, cuya utilización y otorgamiento para la prestación del servicio de radiodifusión, se efectúa en las condiciones señaladas en dicha Ley y las normas internacionales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones[4]; y le otorga al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC) la administración, la atribución, la asignación, el control y en general cuanto concierne a la gestión del espectro atribuido a dicho servicio, así como la representación del Estado ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

En el artículo 14 de la Ley de Radio y Televisión se dispone que, para la prestación de los servicios de radiodifusión, en cualquiera de sus modalidades, se requiere contar previamente, con autorización otorgada por el Ministerio, la cual es la facultad que otorga el Estado a personas naturales o jurídicas para establecer un servicio de radiodifusión.

El Libro Cuarto de la referida Ley establece el régimen sancionador aplicable a los titulares de autorizaciones de radiodifusión que incurran en infracciones tipificadas en dicha ley, correspondiendo al MTC verificar, evaluar, determinar y sancionar dichas infracciones, conforme lo establece el artículo 70 de la Ley de Radio y Televisión.

En esa línea, el literal a) del artículo 77 de la Ley de Radio y Televisión tipifica como infracción muy grave a la prestación del servicio de radiodifusión y uso de frecuencias del servicio de radiodifusión sin la correspondiente autorización, por lo que, conforme al artículo 82 de la norma en mención, dicha infracción es sancionada con una multa de más de 30 hasta 50 Unidades Impositivas Tributarias, siendo de aplicación supletoria para lo no previsto en la Ley, el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC, conforme lo establece la Segunda Disposición Complementaria y Final de la referida Ley. Es importante señalar que la prestación del servicio de radiodifusión sin contar con la

---

2 TUO de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC.
"Artículo 57.- El espectro radioeléctrico es un recurso natural de dimensiones limitadas que forma parte del patrimonio de la Nación. Su utilización y otorgamiento de uso a particulares se efectuará en las condiciones señaladas en la presente Ley y su reglamento."

3 *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley N° 26821, se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como:*
(...)
e. la atmósfera y el espectro radioeléctrico;
(...)"

4 De acuerdo con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) –organismo especializado de la Organización de Naciones Unidas encargado de regular las telecomunicaciones a nivel mundial–, el espectro radioeléctrico es la porción del espectro electromagnético que abarca desde los 8,3 kilohertzios hasta los 3000 Gigahertzios, que se utiliza para las telecomunicaciones, la cual está regulada por acuerdos internacionales celebrados en el marco de la UIT a los que debe adecuarse la legislación interna de los países miembros, MONTEZA PALACIOS, Carlos, *Notas sobre la regulación del espectro radioeléctrico.* Lima: Círculo de Derecho Administrativo, pp. 78-79

autorización otorgada por el MTC vulnera bienes jurídicos protegidos por el Estado, como: la salud de las personas, la integridad de los bienes e instalaciones, el uso eficiente del espectro radioeléctrico, interferencias perjudiciales a servicios esenciales, entre otros.

Asimismo, cabe mencionar que el literal f) del artículo 83 de la Ley establece que, para la aplicación y graduación de la multa, se tomará en cuenta el criterio de repercusión social, así como las características de la localidad en la que opera. Además, mediante el artículo 141 del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 005-2005-MTC, se dispone que para efectos de la graduación de la multa que se debe aplicar al que opere estaciones de radiodifusión no autorizadas, se considere como atenuante, al momento de evaluar el factor de repercusión social, el que la estación incursa en el hecho infractor se encuentre ubicada en comunidades campesinas nativas o indígenas, zonas rurales o localidades fronterizas.

En la misma línea, cabe indicar que el artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la LPAG, contempla eximentes de responsabilidad administrativa como, entre otros, la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la imputación de cargos, es decir, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual implica aceptar la comisión de una infracción, pero que, por ciertas particularidades en la situación del sujeto infractor, se perdona la responsabilidad; y atenuantes de la misma, como el reconocimiento de la responsabilidad administrativa, donde el sujeto infractor acepta la comisión de la infracción y como consecuencia positiva recibe una reducción de la sanción, conducta que evita actos procedimentales de instrucción, llegando a una conclusión rápida debido a la determinación de responsabilidad a partir del reconocimiento del infractor. Cabe resaltar que el TUO de la LPAG es una norma común que se aplica a las acciones de fiscalización y a los procedimientos administrativos sancionadores, por lo que los procedimientos especiales que se regulen no pueden omitir ni limitar en su desarrollo estos supuestos, solo pueden ampliar y/o adicionar otros supuestos propios de la materia, a través de las leyes especiales de cada sector.

Por su parte, el artículo 40 del Reglamento de Fiscalización y Sanción en la Prestación de Servicios y Actividades de Comunicaciones de Competencia del MTC, aprobado por Decreto Supremo N° 028-2019-MTC, en concordancia con lo establecido en el numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, establece las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa.

En atención a las normas citadas, se evidencia que el MTC tiene como uno de sus roles el de cautelar el uso debido del espectro radioeléctrico, para tal medida la Ley y su reglamento establece y regula un procedimiento administrativo sancionador para toda persona natural o jurídica que preste el servicio de radiodifusión sonora o televisión sin la debida autorización, el cual tiene como finalidad coadyuvar al cumplimiento del marco normativo.

En los últimos años, en relación al rol fiscalizador que tiene el MTC respecto del uso correcto del espectro radioeléctrico, se ha identificado que la mayoría de las infracciones referidas a la prestación del servicio de radiodifusión sin autorización es realizada por los gobiernos locales, lo cual advierte que es el mismo Estado, a través de sus entidades básicas de la organización territorial, quien incumple la normativa vigente del sector comunicaciones. Asimismo, también se verifica que los gobiernos

regionales incurren en la referida conducta infractora, configurándose la misma situación antes descrita.

Para entender la problemática actual señalada sobre los gobiernos locales, es oportuno mencionar que en el periodo 2018 al 2020, del total de multas impuestas por cometer la infracción referida a la prestación de servicios de radiodifusión sin contar con autorización, se observa que el 56% corresponden a los gobiernos locales, las cuales se mantienen impagas hasta la fecha.

Asimismo, en el periodo 2007 al 2015, se registra un total de 11 sanciones impuestas a los gobiernos regionales por cometer la misma infracción referida a la prestación de servicios de radiodifusión sin contar con autorización debida[5]. Es importante resaltar que los gobiernos regionales y locales cumplen roles fundamentales como garantizar el bienestar social de su población.

La norma que se va presentar en las líneas subsiguientes tiene por finalidad otorgar beneficios a sujetos de derecho que se encuentren en el contexto particular esbozado en el presente documento, los cuales buscan: i) ampliar los eximentes y atenuantes establecidas en el artículo 257 del TUO de la LPAG y ii) otorgar la condonación de la sanción como una especie de indulto administrativo donde se perdona el cumplimiento de la sanción, pero no implica considerar que no se ha cometido infracción, más aún si esta comisión atenta al bienestar general.

PROBLEMÁTICA

Acciones de fiscalización efectuadas a los gobiernos regionales y locales

Como se ha indicado previamente, existe un número significativo de gobiernos regionales y locales que han sido sancionados por cometer la infracción referida a prestar el servicio de radiodifusión sin contar con la autorización debida. Cabe indicar que, las sanciones impuestas son el resultado de las acciones de fiscalización realizadas por el MTC, las cuales también sustentan la disposición de medidas cautelares de incautación de los bienes utilizados para prestar y realizar el servicio no autorizado de radiodifusión, así como sustentan las denuncias penales por la configuración del delito calificado como hurto agravado del espectro radioeléctrico, tipificado en el artículo 186 del Código Penal.

Cabe señalar que la conducta infractora en cuestión es verificada en campo mediante una acción de fiscalización que consiste, entre otros, en:

- La realización de una visita inopinada, la cual puede ser rutinaria según la programación de fiscalizaciones o en mérito a la atención de una denuncia.
- La realización de un monitoreo del espectro radioeléctrico, para lo cual se emplea un analizador de espectro que cuenta con un certificado de verificación (prueba de contraste contra un equipo patrón de un laboratorio certificado por el Instituto Nacional de Calidad - Inacal).
  Con dicho equipo se verifica la emisión de las señales en función de su frecuencia e intensidad. De advertirse alguna señal, se acredita objetiva y fehacientemente que existe una emisión radioeléctrica a una frecuencia determinada, así como su nivel de recepción.
- Los resultados obtenidos se comparan con el Registro Nacional de Frecuencias del MTC. De no estar en dicho registro se efectúa la escucha y visualización correspondientes, y con ayuda de un radiogoniómetro o con el mismo analizador

[5] Las sanciones impuestas comprenden la imposición de una multa y el pago de la tasa por la prestación el servicio. El pago de este último concepto está pendiente en los 11 casos.

de espectro, se ubica el lugar de la fuente de emisión.
- Se toman las vistas fotográficas con coordenadas de ubicación de la estación ilegal, así como de la planta transmisora y sistema irradiante (antena).
- Se deja constancia en un acta de fiscalización de todo lo antes señalado.
- Se elabora un informe en el cual se analizan los hallazgos constatados en el acta correspondiente, así como todos los medios de prueba recabados en la acción de fiscalización, como imágenes del espectro, vistas fotográficas y otros.
- Adicionalmente, el informe se remite al área de instrucción para el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

De ese modo, conforme obra en los registros de la Dirección General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones (DGFSC), durante el periodo 2007 al 2015 se impusieron once (11) sanciones a los gobiernos regionales de Madre de Dios, Loreto, Apurímac y La Libertad[6], por haberse verificado la comisión de la infracción muy grave relativa a prestar el servicio de radiodifusión sin la autorización debida.

En cuanto a los gobiernos locales, durante el periodo 2018 al 2020, se han realizado novecientos ochenta y cinco (985) acciones de fiscalización a doscientos noventa y seis (296) gobiernos locales. Como resultado, se ha impuesto cuarenta y un (41) sanciones, se encuentran pendientes de trámite sesenta y nueve (69) procedimientos sancionadores y se encuentran en análisis ochocientos setenta y cinco (875) actas que reportan incumplimientos de la normativa. El detalle de dichas acciones se presenta en el siguiente Cuadro Nº 01:

Cuadro Nº 01: Resultado de las acciones de fiscalización a Municipalidades

Estado de las infracciones constatadas a gobiernos locales	Total de acciones	Total de entidades[7]
Procedimiento administrativo sancionador culminado (sanción impuesta)	41	41
Procedimiento administrativo sancionador en trámite	69	66
Procedimiento administrativo sancionador por iniciar (actas que reportan incumplimiento y denuncias)	875	189
Total	**985**	**296**

Elaborado por la DGFSC – MTC.

Las cuarenta y un (41) multas impuestas a diferentes gobiernos locales equivalen a un total de S/ 4 653 260,00. Cabe indicar que, las entidades que fueron sancionadas se encuentran ubicadas en localidades en el interior del país, cuyo presupuesto está destinado principalmente a cubrir el desarrollo de sus actividades principales. Se verifica que en ninguno de los casos se ha efectuado pagos parciales o totales de las multas impuestas.

Asimismo, la probabilidad de que se imponga una sanción de multa a los doscientos y cincuenta y cinco (255) gobiernos locales que tienen trámites pendientes (66 con

[6] Las sanciones impuestas comprendían el pago de las multas y la tasa por la prestación del servicio. Las multas impuestas oscilaban entre 0.5 y 8.5 UIT, conforme a la normativa vigente a dicha fecha. Las multas fueron pagadas, encontrándose pendiente solo el pago de la tasa impuesta como sanción.

[7] Esta cantidad se refiere al número de municipalidades que tienen sanción impuesta, procedimiento sancionador iniciado o por iniciar, sin considerar las reiteraciones. De ese modo, si la municipalidad ostenta tres (3) procedimientos sancionadores en trámite solo se considera una; por ello, las ochocientos setenta y cinco (875) actas que reportan incumplimiento y denuncias solo corresponden a ciento ochenta y nueve (189) municipalidades.

procedimientos administrativos en trámite y 189 con actas en evaluación) es muy alta, en la medida que sus incumplimientos han sido verificados en campo mediante una acción de fiscalización como la antes descrita. De ese modo, solo por acciones de fiscalización realizadas desde el 2018 al 2020, se podría sancionar, adicionalmente, a más gobiernos locales por una suma de entre S/ 33 660 000,00 y S/ 56 100 000,00[8].

Debe tenerse en cuenta que a los doscientos y cincuenta y cinco (255) gobiernos locales que aún no tienen sanción impuesta, les corresponde novecientos cuarenta y cuatro (944) acciones de fiscalización, es decir, un promedio de cuatro (4)[9] constataciones técnicas, siguiendo el procedimiento antes detallado.

Es preciso indicar que, en la mayoría de las acciones de fiscalización que constatan la prestación del servicio de radiodifusión sin autorización no siempre existen pruebas fehacientes para determinar quiénes son los que realizan dicha conducta. Ello, en tanto que, son actividades ilícitas que se llevan a cabo mediante equipamiento (equipo irradiante y de transmisión) instalado en cerros u otros lugares desolados, dejados operando remotamente sin supervisión. En los casos en los que se logra identificar la ubicación de las estaciones que hacen uso de dicho equipamiento (estación ilegal) no se logra identificar a los responsables de la operación.

Por tal razón, es coherente con las características de la actividad ilícita señalada que sean los Gobiernos Locales (municipalidades), así como los Regionales, los agentes a los que más se le impone sanciones, debido a que, a diferencia de los infractores distintos a ellos, para dichas entidades no existe problemas de identificación de los responsables de la actividad ilícita constatada, permitiendo que la imputación de responsabilidad se realice sin ningún inconveniente. Asimismo, el hecho de que sea una entidad pública quien realiza la conducta infractora, facilita y hace posible el desarrollo y culminación del procedimiento administrativo sancionador, dado que, se cuenta con un domicilio debidamente identificado en el cual pueden llevarse a cabo todas las diligencias de notificación que sean necesarias hasta la imposición de la sanción.

Los gobiernos regionales y locales y el contexto socioeconómico y sanitario actual

Es pertinente advertir que los doscientos noventa y seis (296) gobiernos locales que han incurrido en el tipo infractor en cuestión, corresponden a distritos ubicados en localidades que en su mayoría pertenecen a áreas rurales y lugares de preferente interés social[10]. Por ello, sus presupuestos asignados no son muy elevados y, en su mayoría, no provisionan gastos para destinarlos a pagos de multas, sino, únicamente a la realización de sus funciones, como se puede apreciar en el cuadro siguiente de algunas de las municipalidades que tienen incumplimientos constatados por brindar servicio de radiodifusión sin autorización:

Cuadro Nº 02: Equivalente a la multa impuesta según su presupuesto

Distrito	Provincia	Departamento	Multa en soles	Presupuesto total asignado 2021	Presupuesto asignado para otros gastos	%equivalente a multa según presupuesto

[8] Considerando la escala de multas establecida en el artículo 82 de la Ley de Radio y Televisión, que dispone que a las infracciones muy graves les corresponde una multa de más de 30 hasta 50 UIT.
[9] 944/255 = 3.7.
[10] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Incentivos para el Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales. Programas de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Clasificación Municipal PI 2019. Ver:https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2965&Itemid=101547&lang=e

					(corrientes)[11]	
ESTIQUE-PAMPA	TARATA	TACNA	111740	551,627	1,500	**20.26%**
CACERES DEL PERU	SANTA	ANCASH	338100*	3,407,051	_ _	**9.92%**
YUNGA	GENERAL SANCHEZ CERRO	MOQUEGUA	55500**	1,384,412	_ _	**4.01%**

*Multa máxima impuesta de las 41 sanciones.
**multa mínima impuesta de las 41 sanciones.
Elaborado por la DGFSC – MTC.

En el Cuadro Nº 02 se observa que la multa mínima impuesta (S/ 55 000,00) a la municipalidad de Yunga equivale al 4.01% del total de su presupuesto asignado; y, la multa máxima impuesta (S/ 338 100,00) a la municipalidad de Cáceres del Perú, equivale al 9.92% de su presupuesto asignado. Además, cabe indicar que ambas municipalidades no contemplan en sus presupuestos un monto asignado en el rubro "otros gastos (corrientes)", que pueda ser empleado para el pago de sanciones administrativas.

Si bien esto no ocurre con la municipalidad de Estique-Pampa, dado que en su presupuesto asignado sí se contempla el rubro mencionado. En este caso, el monto de la multa impuesta supera ostensiblemente la cantidad prevista en el rubro "otros gastos", especialmente si consideramos que el monto de la multa en este caso llega a representar al 20.26% del total de todo su presupuesto.

Como se puede apreciar, las municipalidades en cuestión cuentan con insuficientes recursos y el pago de las multas impuestas afectaría gravemente su presupuesto y limitaría de manera importante la posibilidad de cumplir sus funciones en beneficio de la población de su localidad.

En similar situación se encuentran las otras treinta y ocho (38) municipalidades sancionadas, así como, las doscientos cincuenta y cinco (255) con infracciones constatadas, en la medida que, todas corresponden a municipalidades provinciales y distritales (sin considerar Lima Metropolitana), y la mayoría de ellas (el 73%), de acuerdo a la Clasificación Municipal PI 2019 elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas[12], corresponden a los grupos E, F y G, referidos a municipalidades distritales que no pertenecen a ciudades principales, como se puede apreciar en el Cuadro Nº 03:

Cuadro Nº 03: Municipalidades sancionadas según clasificación PI 2019

Clasificación Municipal PI 2019	Jurisdicción	Grupos	Número de municipalidades sancionadas
Municipalidades provinciales pertenecientes a ciudades principales	Provinciales	A	1
Municipalidades provinciales no pertenecientes a ciudades principales		B	9

[11] Una parte del monto previsto en otros gastos (corrientes) se orienta a pagar sentencias judiciales, laudos arbitrales y similares, pago de impuestos y derechos administrativos, entre otros. En: Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021, pág. 48. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/proye_2021/EM_PL_Presupuesto_2021.pdf

[12] Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas: https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2965&Itemid=101547&lang=es

Municipalidades de Lima Metropolitana	Distritales	C	0
Municipalidades distritales pertenecientes a otras ciudades principales		D	1
Municipalidades distritales no pertenecientes a ciudades principales, con más de 70% de población urbana		**E**	**7**
Municipalidades distritales no pertenecientes a ciudades principales, con población urbana entre el 35% y 70%		**F**	**11**
Municipalidades distritales no pertenecientes a ciudades principales, con menos de 35% de población urbana		**G**	**12**

Elaboración: DGFSC – MTC.

De ese modo, las municipalidades con sanciones impuestas, así como aquellas con infracciones constatadas aún pendientes de sanción, mayoritariamente no pertenecen a ciudades principales, sino que se ubican en áreas rurales y lugares de preferente interés social. Estas, en su calidad de gobiernos locales, según la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, se encargan de gestionar el desarrollo de las comunidades, de manera coordinada con el gobierno regional, promoviendo el desarrollo de su localidad.

De otro lado, debe indicarse que, en el contexto actual del brote del virus COVID-19, la Presidencia del Consejo de Ministros publicó un comunicado dirigido a los gobiernos regionales y locales del país que tuvo por finalidad dar respuesta pública articulada ante la emergencia del coronavirus en el Perú. En ese marco, se dictaron ocho directivas[13]:

i) Establecer una coordinación permanente entre el gobernador y alcaldes locales, para dar una respuesta coordinada a la emergencia, apelando al uso de medios de comunicación a distancia.

ii) Elaborar un plan de regional que de repuesta a la emergencia y que tenga en cuenta la atención de los servicios de salud, los servicios de agua y saneamiento, limpieza pública y disposición de residuos sólidos, y seguridad ciudadana.

iii) Coordinar con la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas el cumplimiento del Estado de Emergencia Nacional, garantizando el abastecimiento de alimentos, medicinas, la continuidad del servicio de la salud, agua, saneamiento, energía eléctrica, gas, combustible, telecomunicaciones, limpieza y recojo de residuos sólidos, servicios funerarios y otros, coordinando toda la logística pública.

iv) Garantizar la operación de los servicios públicos a su cargo, principalmente la gestión de residuos sólidos y agua potable y saneamiento en el caso de los gobiernos locales, atención de salud en el caso de los gobiernos regionales.

v) Asegurar el funcionamiento de los mercados, supermercados y otros centros de abastos.

vi) Apoyar a la Policía Nacional del Perú y a las Fuerzas Armadas para que los servicios de transporte de carga que abastecen a la cadena de comercialización de alimentos y consumo diario indispensables para que la población pueda movilizarse.

vii) Comunicar a la población la importancia del aislamiento social obligatorio y la inmovilidad.

[13] PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Comunicado a los Gobiernos Regionales y Locales frente a la emergencia del Coronavirus en el Perú, publicado el 21 de marzo de 2020. En: https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/109780-comunicado-a-los-gobiernos-regionales-y-locales-frente-a-la-emergencia-del-coronavirus-en-el-peru

viii) Difundir el protocolo para la implementación de las medidas que garanticen el ejercicio excepcional del derecho a la libertad de tránsito en el marco del Estado de Emergencia Nacional.

En ese sentido, los gobiernos regionales y locales en cuestión cumplen un rol fundamental para garantizar el bienestar social de los ciudadanos en sus localidades, sobre todo en el contexto actual de pandemia debido al brote de la COVID-19, por lo que, el Estado a través del MTC debe adoptar medidas para que dichos gobiernos regularicen su situación, y no tengan que asumir gravámenes a través del pago de multas administrativas que afecten su presupuesto y comprometan el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, debe de tenerse en cuenta que, el servicio de radiodifusión como medio de comunicación social ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos[14] como una institución constitucional, pues tienen una responsabilidad social en el Estado Democrático de Derecho, consistente en colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural de la sociedad[15]. En ese sentido, los servicios de radiodifusión (televisión y radio) tienen un reconocimiento como derecho subjetivo, que permite que las personas desarrollen actividades económicas en virtud de la libertad de empresa; y, otro, como derecho objetivo, en tanto cumplen una función social de comunicación pública[16].

Por lo expuesto, la prestación de manera informal de los servicios de radiodifusión, en la medida que no cuentan con la autorización del MTC que garantice el correcto funcionamiento de los equipos utilizados, la asignación eficiente del espectro y la determinación de las características técnicas adecuadas al lugar de su prestación, genera riesgos de interferencias o perturbaciones a los radiodifusores que sí cuentan con autorización, impidiendo que cumplan cabalmente sus roles antes señalados, en los términos expuestos por el Tribunal Constitucional y los principios establecidos por la Ley de Radio y Televisión, así como su reglamento y, que en el actual contexto, entre otros, incluye la transmisión de los programas en el marco de la estrategia "Aprendo en Casa", así como, brindar información valiosa sobre los efectos y las medidas de prevención de la COVID-19. Por ende, el Estado a través del MTC debe adoptar medidas para reducir la prestación del servicio de radiodifusión sin autorización, y de ese modo, evitar que se afecte a aquellos radiodifusores que sí cuentan con un título habilitante. Para ello, considerando que son los gobiernos regionales y locales los agentes más sancionados por brindar el servicio de radiodifusión sin autorización, y que el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado no ha reducido su incidencia, es necesario analizar un esquema de incentivos positivos que consiga la reducción en la realización de dicha conducta infractora.

Debe de tenerse en cuenta que, la finalidad de la fiscalización es lograr el cumplimiento normativo y una de las maneras de conseguirlo es a través de la recomendación de iniciar un procedimiento administrativo sancionador, el cual finalmente determina una sanción en contra del administrado. No obstante, existen otras formas de lograr el cumplimiento normativo sin necesidad de llegar a la imposición de una sanción pecuniaria, sobre todo teniendo en cuenta que el supuesto para que la imposición de una sanción sea efectiva implica que el agente que la recibe internalice el costo de su conducta ilícita y que extinga la rentabilidad que le podría generar el incumplir con la norma, para que de esta forma la considere un incentivo y opte por cumplir.

[14] Sentencias recaídas en los expedientes N°3362-2004-AA/TC, 00013-2007-PI/TC, entre otras.
[15] Conforme lo señalado por el TC en los fundamentos49 y 50 de la sentencia recaída en el expediente N° 0003-2006-PI/TC.
[16] Conforme lo señalado por el TC en el fundamento 8 de la sentencia recaída en el expediente N° 00013-2007-PI/TC

Sobre el particular, los gobiernos regionales y locales que son fiscalizados por la DGFSC, por su naturaleza de entidades públicas, no responden de la misma forma a los incentivos que genera la imposición de multas a diferencia de los agentes privados. Un agente privado busca maximizar sus beneficios y reducir sus costos, de modo que, internaliza en mayor medida los incentivos que puede generar la imposición de una sanción pecuniaria, en tanto que, las sanciones administrativas afectan su rentabilidad. De esta manera tienen mayores incentivos para cumplir con el marco normativo. Por su parte, y conforme se advierte de la información antes señalada, referida al no pago de las multas y la falta de corrección de la conducta ilícita, los gobiernos regionales y locales no tienen los mismos incentivos económicos para cumplir con la imposición de la sanción, pues su finalidad principal no está directamente relacionada con la obtención de rentabilidad, sino más bien, con el cumplimiento de sus funciones como entidad estatal.

Por lo tanto, como ya se ha mencionado, es necesario que, en el caso de gobiernos regionales y locales se busquen mecanismos más idóneos para evitar que se siga vulnerando el marco normativo vigente.

Además del referido análisis, también debe de tenerse en cuenta que, como se ha advertido, solo en el periodo 2018 al 2020, se han realizado novecientas ochenta y cinco (985) acciones de fiscalización[17], las cuales implican un gasto de comisiones (pasajes, hospedaje, alquiler de equipos, alimentación, entre otros), sumado a la inversión de tiempo en el traslado del personal a cargo. Estas acciones de fiscalización se realizan para conseguir el cumplimiento normativo; sin embargo, para el caso de los gobiernos regionales y locales se ha verificado que no se logra el objetivo, toda vez que la mayoría de gobiernos regionales y locales no corrigen su conducta ni efectúan el pago de la multa, ocasionando que los gastos incurridos para acreditar la infracción y luego instruir el procedimiento administrativo sancionador hasta su debida culminación no obtengan los resultados esperados.

Por tal razón, se advierte la necesidad de adoptar medidas para conseguir la finalidad de la fiscalización, es decir, el cumplimiento normativo, sin que ello implique la imposición de sanciones. Además, también se debe tener en cuenta el costo de oportunidad que representa para los gobiernos regionales y locales el pago de las sanciones impuestas o que se podrían imponer, así como los gastos en los que incurre la administración para fiscalizar y en caso corresponda, instruir el procedimiento administrativo sancionador, más aún cuando, tanto los gastos de fiscalización, así como los que se deberían destinar el pago de las sanciones, provienen de los recursos del Estado.

Debe tenerse en cuenta que esto último, la transferencia de recursos entre entidades del Estado producto de la imposición de sanciones, en la medida que, no tiene un efecto distributivo en el sentido de que solo implique el traslado de recursos de una entidad a otra, sino que, dicha transferencia importa consigo gastos adicionales de recursos como aquellos destinados a las acciones de fiscalización, impulso del procedimiento administrativo sancionador y gestiones de cobro, entro otros, redunda en un uso ineficiente de los recursos públicos.

Considerando lo antes descrito, se precisa que la problemática que busca resolver este marco normativo se enfoca en cuatro aristas principales, de igual relevancia, las cuales son: i) La falta de efectividad de la imposición de sanciones como medio para corregir la conducta ilícita de los gobiernos regionales y locales; ii) la falta de recursos por parte de estos para el cumplimiento de las multas impuestas; iii) la vulneración del

[17] Se incluye las cuarenta y un (41) sanciones impuestas en la medida que también corresponden a acciones de fiscalización y por ende, también irrogaron gastos.

marco normativo vigente que regula la prestación del servicio de radiodifusión; y, iv) el uso ineficiente de los recursos públicos.

FÓRMULA NORMATIVA

De acuerdo a la problemática expuesta, los objetivos que la presente regulación espera alcanzar en la ejecución de la misma, son los siguientes: i) Generar incentivos para que los gobiernos regionales y locales cumplan con la normatividad vigente, ii) adoptar medidas para corregir la conducta infractora que tomen en cuenta el nuevo paradigma de fiscalización establecido en el marco jurídico actual; y, de esta forma, iii) evitar la vulneración del marco normativo vigente, así como, procurar un uso eficiente de los recursos del Estado. En ese sentido, a continuación, se analizará lo indicado.

En primer lugar, se aprecia la falta de cumplimiento normativo por parte de los gobiernos regionales y locales, lo cual, para este caso en particular, al estar relacionado con la conducta ilícita de brindar el servicio de radiodifusión sin contar un título habilitante de autorización, es relevante en tanto puede vulnerar los siguientes bienes jurídicos protegidos:

i) La salud de las personas y la integridad de los bienes e instalaciones, debido a que se trata de actividades no autorizadas, los equipos utilizados (transmisor, sistema irradiante, entre otros) no cumplen con los requisitos técnicos que aseguren su debida operación con seguridad.

Asimismo, las instalaciones de los estudios de la estación ilegal carecen de los permisos y autorizaciones municipales que aseguren su funcionamiento dentro de los parámetros de seguridad correspondientes.

ii) El uso eficiente del espectro radioeléctrico. Al respecto, cabe indicar que el espectro radioeléctrico es un recurso natural de naturaleza limitada, por lo que, existe rivalidad en su empleo. Debido a ello, el MTC canaliza y asigna eficientemente las frecuencias disponibles, por lo que las emisiones de radiodifusores sin autorización, al estar exentas de dicha planificación, perturban el uso eficiente del espectro.

iii) La prestación de otros servicios de telecomunicaciones. Como consecuencia de ser una actividad no autorizada, los equipos empleados carecen de la homologación que certifique su compatibilidad electromagnética con otros usos del espectro, pudiendo generar interferencias perjudiciales a servicios públicos esenciales, como los de telecomunicaciones, afectando de ese modo, la telefonía móvil, internet, servicios de telemedicina y de teleeducación, entre otros servicios.

Por lo señalado, es imprescindible que el Estado adopte una solución distinta del solo ejercicio de sus potestades fiscalizadoras y sancionadoras, para conseguir el cumplimiento y respeto del marco normativo que regula al sector de las comunicaciones.

Sobre el particular, ante este escenario del uso del espectro radioeléctrico sin autorización, el Estado puede optar por tres formas de regular, conforme se detalla a continuación:

(i) Mantenerse al margen o en inacción propiamente (*stand-off*[18]) del Estado para evitar las consecuencias de una posible intervención.
(ii) La indulgencia o tolerancia con el incumplimiento de la norma en aquellos casos donde esta conducta genera beneficios en el bienestar social. A este tipo de opción se ha denominado *forbearance*[19].
(iii) Acción del Estado para lograr el cumplimiento normativo (*enforcement*)[20].

Como hemos visto, el ejercicio de la potestad sancionadora no ha conseguido como resultado el cumplimiento normativo (*enforcement*), sino que ha llevado a una situación en la cual se tiene identificado a un grupo particular de infractores (gobiernos regionales y locales) que presentan dificultades para asumir las sanciones impuestas.

Lo anterior se pudo haber evitado mediante un enfoque responsivo de la potestad fiscalizadora del MTC, que tuviera en cuenta las características particulares de los administrados a fiscalizar y que orienta sus actuaciones considerando la realización de acciones preventivas o de acompañamiento u orientación técnica para asegurar el cumplimiento normativo.

Al respecto, cabe señalar que actualmente, el MTC ha incorporado los enfoques preventivos, correctivos y responsivos a su potestad fiscalizadora[21] a cargo de la DGFSC, los cuales actualmente forman parte de los Lineamientos establecidos para la elaboración del Plan Anual de Fiscalización, y han sido plasmados en el Plan Anual de Fiscalización en Comunicaciones 2021 y 2022, aprobados mediante Resolución Directoral N° 0144-2020-MTC/29 y N° 0433-2021-MTC/29, respectivamente.

En ese sentido, de manera excepcional y por un tiempo determinado, la presente Ley busca que el Estado sea tolerante (*forbearance*) con el incumplimiento debido a que entiende que los gobiernos regionales y locales generan bienestar en su población, y su actuación es importante para ellos, especialmente en el contexto de pandemia por la COVID-19. Además, se reconoce que la mayoría de estas entidades no pueden asumir el pago de las sanciones impuestas o a imponer sin que ello afecte el prepuesto asignado para cumplir con sus actividades, lo cual perjudica a la población directamente, por lo que debe buscarse otro mecanismo menos punitivo para conseguir el cumplimiento normativo.

La referida regularización debe ser entendida como aquella actuación administrativa que hace cumplir el ordenamiento jurídico vigente, es decir, que elimina las conductas que no están permitidas. El Estado, en su lucha por combatir los comportamientos ilegales en la ciudadanía, debe actuar de manera activa para lograrlo, debiendo emplear todos los

[18] A veces el Estado opta por no hacer nada ante el incumplimiento y así evitar lidiar con otros problemas que pueden surgir en caso este intervenga, es decir, es una inacción consciente denominada por Slater y Kim como "*stand-off*" y no una debilidad. En: Slater, Dan y Diana Kim. Standoffishh States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia. Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia, 2015.
[19] HOLLAND, Alisha C. Forbearance as Redistribution. The Politics of informal welfare in Latin America. Cambridge University Press, 2017.
[20] BARAYBAR HILDAGO, Viviana y DARGENT, Eduardo. State Responses to the Rushh in the Andes (2014-2018): The Politics off State Action (and Inaction). Studies in Comparative International Development, 2020.
[21] En los lineamientos se definen los mencionados enfoques conforme se indica a continuación:
Enfoque preventivo: las fiscalizaciones no deben enfocarse exclusivamente en la adopción de mecanismos correctivos o punitivos por el incumplimiento de obligaciones, sino también en la prevención de la comisión de infracciones y la promoción del cumplimiento de las obligaciones. En atención a ello, se debe programar la realización de fiscalizaciones orientativas y acciones de monitoreo para incentivar y garantizar el cumplimiento normativo; a fin de difundir entre los administrados los lineamientos bajo los cuales deben cumplir sus obligaciones.
Enfoque correctivo: sobre la base del enfoque de riesgos y el enfoque de tutela de los bienes jurídicos protegidos, se prioriza la disposición de medidas que logren el cese de la conducta ilícita, la subsanación de la misma y la restitución de la legalidad para garantizar el cumplimiento de la normativa de vigente.
Enfoque de regulación responsiva: las acciones de fiscalización se modulan dependiendo del perfil, la conducta específica de los administrados, los riesgos involucrados y la efectividad de las medidas para cada caso concreto, de modo que, las decisiones de la administración se escalonen y sean proporcionales a los parámetros antes señalados, a fin de que se generen los incentivos adecuados para el cumplimiento del marco normativo vigente.

mecanismos posibles, no limitando su actuación a la sola imposición de la sanción.

En esa línea, el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, que modificó la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, incorporó la actividad administrativa de fiscalización y le brindó un enfoque de cumplimiento normativo, prevención del riesgo, gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos. Asimismo, se introdujo como eximente de responsabilidad, la subsanación voluntaria del acto u omisión constitutivo de infracción administrativa y, como atenuante de la misma, el reconocimiento de la responsabilidad.

Dicho cambio normativo implica un nuevo paradigma para la realización de la actividad de fiscalización y en los procedimientos administrativos sancionadores, en los cuales se busca dar prioridad a la restitución de la legalidad antes que a la imposición de las sanciones.

De este modo, se deja de lado el enfoque de fiscalización basado en la imposición de sanciones consideradas óptimas[22], las cuales, de acuerdo con teorías como el *public enforcement of law*, eran entendidas como el medio idóneo para desincentivar la comisión de infracciones, siempre que esta sea mayor al beneficio ilícito obtenido, teniendo en cuenta múltiples variables como la probabilidad de detección, el daño ocasionado, y otros[23].

De acuerdo a los cambios realizados en la Ley N° 27444, el infractor tiene la posibilidad de no pagar la multa si antes de que se inicie el procedimiento administrativo sancionador, subsana la conducta infractora, o de reducirla a la mitad, si reconoce su responsabilidad una vez iniciado dicho procedimiento. Por lo tanto, la multa como sanción ya no constituye el único vehículo (ni el primero a aplicar) para desincentivar las conductas que vulneran el marco normativo.

Al respecto, debe considerarse que el incentivo negativo que puede generar una sanción, entendida como un detrimento en el patrimonio del infractor para que este cumpla con sus obligaciones, se ha visto disminuido por los eximentes y atenuantes ahora regulados en la normativa. Además, la aplicación de la sanción que parte de la premisa de que los administrados son agentes racionalmente económicos que buscan maximizar sus utilidades y minimizar sus costos, no es un supuesto que necesariamente se pueda aplicar a gobiernos regionales y locales, en tanto que, al no ser entidades privadas, no tienen como finalidad la búsqueda u obtención de rentas económicas.

Por ambas razones (el cambio de enfoque en el marco normativo y la naturaleza pública del administrado), es que la administración debe poner énfasis en adoptar medidas para corregir la conducta, con el objeto de restablecer la legalidad mediante acciones distintas a la imposición de la sanción administrativa.

De ese modo, para evitar los efectos negativos antes señalados que son consecuencia de la informalidad en la prestación del servicio de radiodifusión, se necesita cumplir con el ordenamiento jurídico, y considerando que la imposición de las multas (por la comisión de la infracción tipificada en el literal a del artículo 77 de la Ley) no ha resultado efectiva y que los cambios normativos dan mayor relevancia a la corrección de la conducta infractora que a la sanción; resulta más adecuado para el

[22] Fundamentado en los ensayos de Becker, G "Crime and Punishment: An Economic Approach", y Stigler, G "The Optimum Enforcement of Laws", Essay in the Economics of Crime and Punishment. 1974: pág. 1 - 54 y 55 – 67. Recuperados en https://www.nber.org/chapters/c3625 y https://www.nber.org/chapters/c3626.pdf, respectivamente.

[23] Este consiste en que el pago de la multa hacia internalizar al infractor los costos de su conducta ilícita, extinguiendo cualquier rentabilidad que podría haber obtenido de ella, por lo que, al ser un agente racionalmente económico este optaría por cumplir la norma.

ordenamiento actual, que, bajo un enfoque responsivo, en el caso de los gobiernos locales y regionales que hayan incurrido en infracción por la prestación de servicios de radiodifusión sin autorización, se establezcan incentivos positivos que logren que cumplan con lo estipulado en el ordenamiento jurídico.

Debe de tenerse en cuenta, respecto al restablecimiento de legalidad, que si bien ésta es posible mediante la formalización de la actividad ilícita, para el caso concreto del uso del espectro radioeléctrico, dada su naturaleza de bien escaso con consumo rival, dicha posibilidad va a estar dada por la disponibilidad de frecuencias que existan en la localidad en la que se pretenda brindar el servicio de radiodifusión. En ese sentido, en aquellas localidades en las que no existen frecuencias disponibles, la única forma de restituir las cosas al estado anterior a la vulneración y así cumplir el marco normativo vigente es el cese de la actividad, en la medida que, ésta no podrá ser formalizada mediante la obtención de una autorización por parte del MTC.

Sobre el particular, de los doscientos noventa y seis (296) gobiernos municipales (41 sancionadas y 255 por sancionar) que han sido constatados por el MTC realizando la conducta infractora de uso del espectro radioeléctrico sin autorización, solo el 10% se encuentran ubicados en localidades que tienen canalización con frecuencias disponibles sin que nadie preste el servicio de radiodifusión (escenario A), el 5% se ubican en localidades que no tienen canalización (escenario B), el 22% se ubican en localidades que tienen canalización con frecuencias disponibles y con diversos radiodifusores autorizados brindando el servicio (escenario C), y por último, el 61% se encuentran en localidades en las cuales no existen frecuencias disponibles, es decir, en lugares donde no es posible la formalización de la actividad (escenario D), como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 04: Estado de formalización de los gobiernos regionales y locales

Estado de formalización de los gobiernos regionales y locales				
Estado de la frecuencia	**Con sanción**	**Por sancionar**	**Total de infractores**	
A (canalizado sin servicio)	3	27	30	10.14%
B (sin canalizar)	1	16	17	5.74%
C (canalizado con frecuencias libres)	10	56	66	22.30%
D (no hay frecuencias libres)	27	156	183	61.82%
	41	255	296	100%

Elaborado por la DGFSC – MTC.

Debe de considerarse, que si bien las autorizaciones pueden otorgarse solo a solicitud de parte[24], de acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Radio y Televisión, concordado con el numeral 40.1 del artículo 40 de su Reglamento, las autorizaciones del servicio de radiodifusión se otorgan mediante Concurso Público cuando la cantidad de frecuencias o canales disponibles en una banda y localidad es menor al número de solicitudes presentadas.

En ese sentido, en el escenario C señalado en la tabla precedente, en la medida que corresponden a lugares con oferta del servicio, lo normal es que existan más

[24] Decreto Supremo N° 005-2005-MTC, que aprueba el Reglamento de la Ley de Radio y Televisión.

solicitudes que frecuencias disponibles, por lo que, dichas frecuencias solo podrán ser asignadas a un gobierno regional o municipal a través de un concurso público, y no mediante la presentación de una solicitud.

Así, por ejemplo, mediante la Resolución Directoral N° 2329-2021-MTC/28 del 5 de octubre de 2021, de conformidad con el citado artículo 16 de la Ley de Radio y Televisión y el numeral 40.1 del artículo 40 de su Reglamento, se aprobó las Bases para el Concurso Público Nº 01-2021-MTC/28, para el otorgamiento de autorizaciones para la prestación del servicio de radiodifusión sonora comercial, educativa y comunitaria en Frecuencia Modulada (FM) y en Onda Media (OM), en diversas localidades, estando dentro de ellas las de San Pablo en Cusco y Paucartambo en Cajamarca, que justamente corresponden a gobiernos municipales que se encuentran dentro del escenario C antes descrito.

Por lo expuesto, de la totalidad de gobiernos regionales y municipales que tienen sanción impuesta, o que están por sancionar, solo el 10% tiene la posibilidad de formalizarse a través de la obtención de una autorización mediante la presentación respectiva de su solicitud ante el MTC, resultando para el 60% no posible la formalización y para el 20% restante, sujeto a la competencia con terceros para su obtención.

Por ello, el presente proyecto normativo considera como la alternativa más idónea para generar la restitución de la legalidad que se establezca el otorgamiento de beneficios (condonación de las sanciones impuestas y el archivo de las acciones de fiscalización o procedimientos sancionadores) condicionado al cese de las actividades de radiodifusión que no cuenten con el título habilitante correspondiente.

Para lograr la finalidad propuesta y respetar el principio de legalidad, se está proponiendo la aprobación de una norma con rango de ley que permita condonar las sanciones impuestas y archivar los procedimientos sancionadores en trámite o por iniciar.

Objeto (artículo 1)

Con el propósito de evitar los efectos negativos de la informalidad en la prestación del servicio de radiodifusión y considerando el cambio de enfoque en el marco normativo (fiscalización responsiva), la presente Ley tiene por objeto establecer beneficios excepcionales que permitan regularizar la conducta infractora cometida por los gobiernos regionales y locales y lograr el cese de las actividades de radiodifusión efectuadas sin contar con la autorización correspondiente del MTC.

Finalidad (artículo 2)

La norma propuesta busca asegurar el cumplimiento de la normativa que regula la prestación del servicio de radiodifusión por parte de los gobiernos regionales y locales. Ello, mediante la creación de un trámite que genere incentivos para la restitución de la legalidad vulnerada, a través del cese de aquellas actividades de radiodifusión que desarrollan los gobiernos regionales y locales, sin contar con la autorización correspondiente.

La finalidad descrita facilita la correcta interpretación de las disposiciones normativas contempladas en la presente norma, a fin de garantizar una adecuada aplicación por parte de los operadores jurídicos.

Ámbito de aplicación (artículo 3)

Para lograr la finalidad propuesta, se establece que los beneficios contemplados se otorguen a todos los gobiernos regionales y locales que prestan el servicio de radiodifusión sin autorización, incluyendo:

- Aquellos que tengan actas de fiscalización en evaluación.
- Aquellos que tengan procedimientos administrativos sancionadores en trámite.
- Aquellos que hayan cuestionado sanciones en sede administrativa o judicial.
- Aquellos que tengan sanciones en proceso de ejecución coactiva.
- Aquellos que tengan simplemente sanciones firmes impuestas.

En otras palabras, todos aquellos gobiernos regionales y locales que hayan sido fiscalizados por el MTC por prestar el servicio de radiodifusión sin autorización pueden ser beneficiados, sin importar el estado en que se encuentre el trámite de la acción de fiscalización, incluso aquellos que cuentan con resoluciones firmes.

Asimismo, cabe precisar que la presente ley aplica también para aquellos gobiernos regionales y locales que están inmersos en procesos judiciales a nivel penal, al haber sido denunciados por la comisión de los delitos de hurto simple y hurto agravado relacionados a la utilización del espectro radioeléctrico, tipificados en los artículos 185 y 186 del Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo Nº 635.

Beneficios (artículo 4)

Los beneficios establecidos están sujetos a la restitución de la legalidad vulnerada. Esto es, a la acreditación del cese de la conducta infractora. Se debe verificar que los gobiernos regionales y locales no están prestando el servicio de radiodifusión sin autorización. En caso se verifique ello, se otorgarán según corresponda, los siguientes beneficios:

a) **Archivo de las actas de fiscalización que se encuentren en evaluación**: este beneficio implica el no inicio de los procedimientos sancionadores en contra de los gobiernos regionales y locales.
b) **Archivo de los procedimientos sancionadores que se encuentren en trámite**: este beneficio implica que la autoridad no continúe con el trámite del procedimiento sancionador y, proceda a su finalización, en la etapa en la que se encuentre.
c) **Condonación de las sanciones impuestas:** este beneficio implica que el gobierno regional o local no continúe obligado al pago de la sanción (multa, canon y tasa) impuesta.

Estos beneficios constituyen una ampliación de los eximentes y atenuantes ya establecidos en el artículo 257 del TUO de la LPAG producto de las situaciones particulares que se presentan en los gobiernos regionales y locales, previamente explicadas, y a las peculiaridades propias del sector, por lo que a través de la ley especial se regula estos beneficios que priorizan el cumplimiento normativo.

Ahora bien, respecto a la condonación de las sanciones impuestas, corresponde agregar que se trata de una especie de indulto otorgado en la vía administrativa, la cual es definida como *"Forma de extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora consistente en el indulto o perdón del cumplimiento de la sanción administrativa legalmente impuesta por razones de equidad o para garantizar un interés general"*[25], como en el presente caso, donde se busca que los gobiernos

[25] DICCIONARIO PANHISPÁNICO DEL ESPAÑOL JURÍDICO. Condonación de la sanción, 2020. URL: https://dpej.rae.es/lema/condonaci%C3%B3n-de-la-sanci%C3%B3n

regionales y locales garanticen el bienestar social de los ciudadanos en su jurisdicción, dado la imposibilidad para el pago de las multas debido al poco presupuesto asignado y la falta de disponibilidad de frecuencias debido a la naturaleza de bien escaso que posee el espectro radioeléctrico, en algunos casos.

Si bien en nuestro ordenamiento no existe una regulación general que desarrolle los límites del indulto en la vía administrativa o de la condonación de la sanción, dada la vinculación del derecho penal con el derecho administrativo sancionador, podemos asimilar ciertas consideraciones del Tribunal Constitucional desarrolladas en el Expediente N° 036600-2010-PHC/TC en este ámbito y lo desarrollado por el Código Tributario, para considerar respecto a este concepto, como: i) la condonación de la sanción implica perdonar el cumplimiento de la sanción en un caso en concreto, es decir, no se trata de un perdón a la comisión infracción, sino solo a la ejecución de la pena; ii) los actos administrativos que se emitan en mérito a esta ley, agotarán la vía administrativa, lo cual no significa que conductas posteriores de los administrados que correspondan a hechos similares no puedan ser fiscalizados y concluir en sanción si es que estos atentan a derechos fundamentales u otros principios o valores de la Constitución Política del Perú; y iii) es otorgada por el Estado mediante una norma con rango legal.

El mejor ejemplo de aplicación de condonación de la sanción en vía administrativa es el otorgado por el Código Tributario, quien, de manera excepcional, en casos estrictamente necesarios extingue la obligación de pago de la deuda a quien en principio se encontraba obligado de cumplirla.

Trámite para el otorgamiento de beneficios (artículo 5)

El trámite para el otorgamiento de beneficios debe realizarse ante la DGFSC del MTC, la cual cuenta con dos unidades orgánicas involucradas:

1. Dirección de Fiscalización de Cumplimiento de Normativa en Comunicaciones (DFCNC): unidad orgánica responsable de las acciones de fiscalización y control del uso del espectro radioeléctrico (inspección, elaboración de actas e informes de fiscalización, etc.), así como del inicio del procedimiento administrativo sancionador y de llevar a cabo la fase instructora[26].
2. Dirección de Sanciones en Comunicaciones (DSANC): unidad orgánica responsable de llevar a cabo la fase sancionadora del procedimiento administrativo sancionar y ejercer la potestad de sancionar, en materias de su competencia[27]:

Para acogerse a los beneficios de la presente Ley, los gobiernos regionales y locales deben presentar una solicitud dirigida a la DGFSC, la cual se encargará de derivarla a la unidad orgánica correspondiente, según el estado en el que se encuentre el trámite. De manera paralela, se informará de la presentación de esta solicitud a la Oficina de Cobranza y Ejecución Coactiva para su conocimiento y fines. El plazo para presentar la solicitud es de seis (6) meses conforme lo dispone el artículo 7 de la presente Ley.

En la solicitud presentada por los gobiernos regionales y locales se debe manifestar haber cesado su actividad de radiodifusión o comprometerse a cesar dicha actividad. Para acreditar ello, se debe proponer una fecha y lugar en que la autoridad puede verificar el cese de dicho servicio, considerando el plazo máximo establecido de treinta (30) días hábiles contado desde la presentación la solicitud.

En caso exista alguna impugnación en trámite, el gobierno regional o local debe

[26] Artículo 168 del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Ministerial N° 0658-2021-MTC/01.
[27] Artículo 172 del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Ministerial N° 0658-2021-MTC/01.

desistirse de dicha impugnación sin condicionamiento alguno, considerando que a través del beneficio otorgado por la ley se condonarán las multas impuestas, por lo que carecería de sentido continuar los procedimientos impugnativos que cuestionen dichas sanciones. De esa manera, en caso el recurso se encuentre en vía administrativa, el gobierno regional o local debe indicar el número del registro de ingreso de su solicitud de desistimiento o formular su desistimiento a través de la solicitud de acogimiento a los beneficios establecidos en la Ley. En caso la impugnación se haya planteado en sede judicial, debe acreditarse el desistimiento con la copia la solicitud de desistimiento debidamente presentada ante el Poder Judicial. Todos los casos enunciados en el presente párrafo, se refieren al desistimiento de la pretensión.

Al respecto, cabe indicar que el espectro radioeléctrico es un recurso natural, de carácter limitado que constituye un bien de dominio público. Mediante el referido procedimiento se busca cesar aquellas actividades de radiodifusión que no cuentan con una autorización y, por ende, que no están realizando un uso adecuado del espectro radioeléctrico.

Por ello, para resolver la solicitud del gobierno regional o local y otorgarle los beneficios contemplados en la presente Ley, se precisa de una inspección de parte de la autoridad que verifique el cese de dicha conducta.

Además, se ha previsto que el plazo para resolver el trámite sea de sesenta (60) días hábiles, contado desde la presentación de la solicitud. Ello, considerando que se debe efectuar una inspección en campo para verificar el cese de la conducta y, de corresponder, la incautación de los equipos utilizados para prestar servicios de radiodifusión, sin autorización. Cabe precisar que, se está considerando que, en determinados casos, no corresponderá efectuar la incautación, debido a que el cese de la conducta puede haberse producido en años anteriores y no se haya conservado los equipos empleados para prestar el servicio. Por ende, la incautación de equipos se realizará siempre que se verifique que el gobierno local o regional conserva los bienes utilizados para la prestación del servicio no autorizado; asimismo, en aquellos supuestos en donde los administrados no tienen disponibilidad de frecuencias y, por tanto, no puedan obtener un título habilitante de autorización para poder prestar el servicio de radiodifusión. Esta medida busca garantizar el cese efectivo de la conducta infractora y evitar que vuelva a realizar dicha conducta en el futuro.

Ahora bien, respecto al plazo para resolver el trámite, resulta importante resaltar que se requiere constatar el cese de la conducta infractora *in situ*, por lo que se requiere el traslado del personal necesario para que a través de la actividad de fiscalización verifique el cese del servicio de radiodifusión y realice, de ser el caso, la incautación de los bienes que correspondan. Asimismo, es necesario que en dicha acción de fiscalización participe activamente el gobierno local o regional a fin de que se garantice el debido procedimiento en la atención de su solicitud para verificar que en efecto ha cesado su conducta ilícita.

Considerando la información señalada en el Cuadro N° 3 de la presente exposición de motivos, en el sentido de que los gobiernos regionales y locales a quienes se va aplicar la presente regulación, en su mayoría, se encuentran ubicados en áreas rurales de difícil acceso, sobre todo en este contexto de pandemia, donde muchas de nuestras localidades a nivel nacional se encuentran en estado de emergencia, por lo que el derecho a la libertad de tránsito se encuentra restringido, lo cual dificulta la movilidad de personal a la localidades remotas para constatar el cese, así como el traslado logístico de la incautación del equipo con el que se presta el servicio de radiodifusión; resulta razonable establecer un plazo inicial de treinta (30) días hábiles a fin de que se pueda coordinar la realización de la acción de fiscalización conjunta

en las instalaciones de los administrados, y un plazo total de sesenta días (60) hábiles para la culminación del trámite

De otro lado, se ha dispuesto que, desde la presentación de la solicitud hasta la emisión de la resolución final, de manera automática se suspende el inicio o trámite de los procedimientos administrativos sancionadores, según corresponda, seguidos en contra de los gobiernos regionales y locales. Ello implica la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad establecidos en el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

En caso la DGFSC constate el cese de la prestación del servicio de radiodifusión, se emitirá una Resolución Final que disponga el archivo de las actas de fiscalización que se encuentren en evaluación o los procedimientos administrativos sancionadores en trámite y/o condonación del a sanción impuesta, según corresponda. En dicha Resolución Final, también se dispondrá que los equipos que hayan sido incautados pasen al dominio del MTC, para que posteriormente puedan ser donados o destruidos, según la condición en la que se encuentren.

En caso no se verifique el cese de la conducta, en la Resolución Final se dispondrá el inicio o la continuación de los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes.

En ambos casos, la Resolución Final es comunicada a la Oficina de Cobranza y Ejecución Coactiva del MTC, a efectos de que actúe de acuerdo con sus atribuciones.

Como se puede evidenciar, el trámite descrito concluye con la resolución que declara archivar las actas de fiscalización que se encuentren en evaluación o los procedimientos administrativos sancionadores en trámite y/o condonando la sanción impuesta, según corresponda. Es decir, el referido trámite no tiene por finalidad otorgar un título habilitante para el ejercicio de alguna actividad económica (autorización, licencia, permiso, etc.) sino más bien un beneficio. Eso sí, al no ser un título habilitante, este trámite no formará parte del TUPA del MTC.

Asimismo, el presente trámite está dirigido únicamente a los gobiernos locales o regionales y no a todos los administrados del sector de radiodifusión.

Finalmente, el trámite no tendrá carácter de permanencia en el tiempo. Por el contrario, es de carácter temporal debido a que su vigencia es de seis (6) meses tal como se dispone en el artículo 7 de la presente Ley.

En conclusión, no estamos ante un procedimiento administrativo en estricto sentido que tenga por finalidad otorgar algún permiso, licencia o autorización. Por el contrario, estamos ante un simple trámite que tiene por finalidad otorgar un beneficio a los gobiernos locales y regionales durante un plazo determinado, por lo que su vigencia es temporal.

Sin perjuicio de ello, es importante aclarar que el MTC actuará respecto a sus competencias en el sector comunicaciones. Por ende, la presente norma no pretende desconocer ni restringir las competencias de los demás sectores según sus funciones asignadas por Ley, por lo que estos podrán ejercer las acciones que consideren necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones que resguardan.

En esa línea, se realizó una precisión general que establece que los gobiernos regionales y locales serán responsables del cumplimiento de la normativa ambiental aplicable para el cierre de la infraestructura instalada u otras obligaciones ambientales

que pudiesen corresponder, las mismas que serán fiscalizadas y cuyo incumplimiento estará sujeto a la sanción que corresponda por parte de la Entidad de fiscalización ambiental competente.

Denuncia Penal (artículo 6)

La presente Ley establece que los beneficios otorgados a los gobiernos regionales y locales deben ser comunicados por el MTC al Ministerio Público y al Poder Judicial, en caso de haberse interpuesto una denuncia penal contra dicho gobierno regional o local, a fin de que los jueces penales puedan evaluar el otorgamiento de beneficios en el análisis que efectúen por la comisión de los delitos de simple y hurto agravado relacionados a la utilización del espectro radioeléctrico, tipificados en los artículos 185 y 186 del Código Penal.

Cabe resaltar que, el cálculo para la determinación de la pena evalúa las circunstancias atenuantes y agravantes como, por ejemplo, la reparación del daño, como factor y/o indicador que ayuda a la medición de la intensidad del delito cometido para establecer la pena acorde al contexto ilícito. Por esta razón, resulta fundamental que el Ministerio Público tenga en cuenta, dentro de su evaluación, la conducta del administrado dirigido a subsanar el hecho ilícito cometido al acogerse al beneficio regulado por esta Ley, a fin de que, en el caso que decida presentar acusación fiscal pueda considerar ello en su evaluación de acuerdo a sus competencias.

Plazo de Vigencia de los Beneficios (artículo 7)

Cabe mencionar que de acuerdo con el artículo 7 de la presente Ley, los administrados pueden acogerse a los beneficios contemplados en la presente Ley durante el plazo de seis (6) meses, contado desde el día siguiente de la publicación de la norma en el Diario Oficial El Peruano, el cual resulta un plazo razonable para el restablecimiento de la legalidad.

Financiamiento (artículo 8)

A fin de garantizar que no se afectará el presupuesto de los gobiernos locales o regionales, es necesario precisar que la implementación de lo dispuesto en la Ley no demandará recursos adicionales al tesoro público.

Única Disposición Complementaria Final

Los equipos que hayan sido incautados en aplicación de la presente Ley y pasen al dominio del MTC, deben seguir el procedimiento previsto en la Directiva que establece el "Procedimiento para la Identificación, Evaluación y Calificación de los Equipos y Aparatos de Telecomunicaciones incautados y/o decomisados", aprobado por la Resolución Directoral N° 0390-2017-MTC/29, en lo que resulte pertinente; o la norma que la sustituya o reemplace.

Única Disposición Complementaria Modificatoria

Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión tiene por objeto normar la prestación de los servicios de radiodifusión, sea sonora o por televisión de señal abierta, así como la gestión y control del espectro radioeléctrico atribuido a dicho servicio. De manera específica, los artículos 77, 78 y siguientes de la referida norma establecen las infracciones y sanciones administrativas aplicables al sector de radiodifusión. Entre estas se encuentra la infracción relacionada a prestar servicios de radiodifusión sin contar con autorización previa del MTC. Es así que todo cambio o modificación

normativa asociada al régimen sancionador sectorial debe ser incorporado dentro de la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión.

En atención de lo descrito, se incorpora la Décima Disposición Complementaria y Final a la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión. Este dispositivo establece que en caso el MTC, a través de la DGFSC, detecte, en el marco de sus acciones de fiscalización que un gobierno regional o local que haya recibido los beneficios contemplados en la presente Ley, se encuentre prestando nuevamente el servicio de radiodifusión, sin la autorización correspondiente, considera este hecho como un agravante de la sanción a imponer. De esa manera, se busca que los beneficiarios de la presente Ley cumplan con regularizar su situación de manera permanente en el tiempo.

Es importante señalar que lo descrito toma en cuenta lo señalado en el literal g) del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y el literal g) del numeral 39.2 del artículo 39 del Reglamento de Fiscalización y Sanción en la Prestación de Servicios y Actividades de Comunicaciones de Competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 028-2019-MTC, referido a la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor para graduar la sanción administrativa a aplicar, debido a que se considera que la sanción será mayor si la conducta de parte del administrado ha sido dolosa o deliberada.

Los gobiernos regionales y locales que pueden acogerse a los beneficios planteados en la norma son aquellos que prestan el servicio de radiodifusión sin autorización, conducta considerada como una infracción muy grave, es decir, los administrados que se acogen a los beneficios son conscientes de la conducta ilícita cometida.

En atención al principio de razonabilidad, la presente disposición busca, de forma objetiva, evitar conductas oportunistas de aquellos administrados que con intención buscan obtener el beneficio otorgado por la presente regulación y evitar el riesgo moral de que solo se acojan al beneficio con la sola finalidad de exonerarse de su responsabilidad administrativa para luego continuar con la comisión de la conducta infractora.

Por tanto, de detectarse ese tipo de conductas, será considerado como un factor agravante para determinar la sanción y que la misma esté acorde con el contexto ilícito. Asimismo, es importante resaltar que, según el enfoque responsivo como herramienta para el cumplimiento de las obligaciones, la actuación de la Administración Pública se basa en la conducta de los administrados; en ese sentido, a fin de evitar conductas oportunistas de parte de estos; y, considerando los límites del indulto en vía administrativa esbozados en el apartado correspondiente a los beneficios (artículo 4), las conductas posteriores detectadas por medio de las acciones de fiscalización que verifiquen que se está cometiendo el hecho ilícito, serán consideradas no solo como agravantes, sino como reincidencias y dado que estos actos vulneran los bienes jurídicos protegidos por el Estado como el uso eficiente del espectro radioeléctrico, la salud de las personas, genera interferencias perjudiciales, entre otros; estos administrados perderán el beneficio otorgado por el artículo 51 del Decreto Supremo N° 028-2019-MTC, referido al descuento por pronto pago.

ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS REGULATORIAS

Descripción de las alternativas disponibles

De acuerdo con lo expuesto previamente, se han identificado tres (03) alternativas para abordar la problemática desarrollada respecto al no cumplimiento de la normativa

vigente de parte de los gobiernos regionales y locales quienes operan sin contar con un título habilitante de servicio de radiodifusión, lo cual causa perjuicio debido a que, entre otros, genera interferencias de los servicios de comunicaciones y no permite un correcto uso del espectro radioeléctrico:

- Alternativa 1: No intervenir y/o mantener el *statu quo*.
- Alternativa 2: Proyecto de Ley que establece mecanismos que permitan la formalización de los gobiernos regionales y locales.
- Alternativa 3: Proyecto de Ley que otorga beneficios para el cese de actividades de radiodifusión realizada sin autorización por los gobiernos regionales y locales

Alternativa 1: No intervenir y/o mantener el *statu quo*

Esta alternativa propone mantener el estado de las cosas; es decir, aplicar la normativa vigente que ejerce su potestad sancionadora contra administrados que forman parte del aparato estatal y que no pueden cumplir con la sanción impuesta dada la asignación de su presupuesto.

Alternativa 2: Proyecto de Ley que establece mecanismos que permitan la formalización de los gobiernos regionales y locales.

Conforme se detalla en el apartado de la formulación normativa, existen pocas posibilidades que en la práctica un gobierno regional y local solicite el título habilitante de autorización para prestar el servicio de radiodifusión, debido a que esta se encuentra supeditada a la disponibilidad de frecuencias. Tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 4 de la presente Exposición de motivos, de los 296 gobiernos regionales y locales analizados, solo un 10% de estos cuenta con frecuencias disponibles, es decir hay canalización y no se brinda el servicio de radiodifusión (escenario A), la ubicación del 5% de gobiernos regionales y locales no tienen canalización (escenario B), el 22% se ubica en lugares que tienen canalización con frecuencias disponibles pero con diversos radiodifusores con título habilitante prestando el servicio (escenario C); y el 61% se encuentra ubicado en lugares donde no existe frecuencia, es decir, no se puede formalizarla actividad (escenario D).

Por tanto, como se puede apreciar, el escenario D representa a la mayoría de administrados que, pese a tener la intención de formalizarse resultaría un imposible jurídico dada la no existencia de frecuencias para asignar, por lo que esta alternativa no resulta idónea para lograr el cumplimiento de la norma por parte de los gobiernos regionales y locales.

Alternativa 2: Proyecto de Ley que otorga beneficios para el cese de actividades de radiodifusión realizada sin autorización por los gobiernos regionales y locales

Esta alternativa plantea el cese de la actividad por parte de los gobiernos regionales y locales como mecanismo idóneo para restituir la legalidad dado los escenarios representados a través del Cuadro N° 4.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los servicios de radiodifusión son útiles y benefician a la sociedad al satisfacer sus necesidades de comunicación, lo cual solo se materializa mediante el efectivo uso que estos hacen del espectro radioeléctrico por donde se transmiten sus señales de libre recepción.

En este sentido, se busca restablecer la legalidad estableciendo beneficios para los gobiernos locales y regionales que presten servicios de radiodifusión sin autorización. Por consiguiente, se espera que este genere una serie de impactos positivos, los cuales se detallarán a continuación:

Cuadro N° 04: Beneficios y costos de la propuesta normativa

PROBLEMÁTICA/ SITUACIÓN	PROPUESTA NORMATIVA	BENEFICIOS	COSTOS
Actualmente, las sanciones impuestas por la conducta ilícita de brindar el servicio de radiodifusión sin contar con un título habilitante de autorización recaen principalmente en los gobiernos regionales y locales, toda vez que de las setenta y tres (73) multas que se han determinado en el periodo del 2018 al 2020, cuarenta y un (41) han sido impuestas a gobiernos regionales y locales, lo cual representa un 56% del total. Cabe agregar que hasta la fecha no se ha efectuado el pago de ninguna de estas 41 multas.	Establecer un régimen para que, en el caso de los gobiernos locales y regionales que hayan incurrido en infracción por la prestación de servicios de radiodifusión sin autorización, se establezcan incentivos positivos que logren que cumplan con lo estipulado en el ordenamiento jurídico, es decir, cesar las actividades de radiodifusión en tanto no cuenten con el título habilitantes correspondiente. Entre dichas medidas, cabe señalar: • Archivo de las actas de fiscalización que se encuentren en evaluación. • Archivo de los procedimientos sancionadores que se encuentren en trámite. • Condonación de las sanciones impuestas.	**Beneficios para la población:** • Posibilita que la población no se vea afectada por la interferencia con otros servicios públicos, como telefonía o internet. **Beneficios para el Estado:** • Gestión eficiente del espectro radioeléctrico. • Reducción de la carga procedimental del MTC para iniciar y tramitar procedimientos sancionadores, así como para exigir coactivamente el pago de multas. **Beneficios para los gobiernos regionales y locales:** • Archivo de las actas de fiscalización que se encuentren en evaluación. • Archivo de sus procedimientos sancionadores que se encuentren en trámite. • Condonación de las sanciones impuestas.	**Costos para la población:** • La implementación de la propuesta normativa no genera costos a la población. **Costos para el Estado:** • Reducción de recaudación por multas. • Tramitación de solicitudes de los gobiernos regionales y locales para acceder a beneficios. **Costos para los gobiernos regionales y locales:** • La formulación de solicitudes para acceder a los beneficios establecidos en la presente norma.

Elaboración: DGPRC-MTC

Para mayor detalle del análisis previo, se incluye el siguiente desarrollo a continuación:

Con relación a los beneficios:

Para la población:

- La prestación de servicios de radiodifusión sin la debida autorización puede

poner en riesgo la prestación de otros servicios de telecomunicaciones. Al respecto, en tanto se trata de una actividad no autorizada, los equipos empleados carecen de la homologación que certifique su compatibilidad electromagnética con otros usos del espectro radioeléctrico, pudiendo generar interferencias perjudiciales a servicios públicos esenciales, como los de telecomunicaciones, afectando de ese modo, la telefonía móvil, internet, servicios de telemedicina y de teleeducación, entre otros servicios; lo cual afectaría el uso de dichos servicios en condiciones de calidad por parte de los usuarios.

Para el Estado:

- Gestión eficiente del espectro radioeléctrico: La propuesta normativa repercute de manera favorable en el uso eficiente del espectro radioeléctrico, el cual se encuentra regulado, principalmente, en el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias para la prestación de los servicios de radiodifusión, pues, en tanto las entidades que prestan servicios de radiodifusión sin autorización dejen de realizar dichas actividades y, por ende, dejen de utilizar indebidamente el espectro radioeléctrico, se podrá utilizar óptimamente dicho recurso natural y escaso, cuya administración corresponde al MTC. Dicha medida se encuentra alineada al principio de uso eficiente del espectro reconocido en el literal d) del artículo I del Título Preliminar de la Ley que contempla beneficios para el cese de las actividades de radiodifusión realizadas sin autorización por los gobiernos regionales y locales.
- También, la presente ley permitirá reducir la carga procedimental del MTC para iniciar y tramitar procedimientos sancionadores, así como para exigir coactivamente el pago de multas, considerando que la presente Ley plante una serie de beneficios para los gobiernos regionales y locales que dejen de brindar servicios de radiodifusión sin contar con autorización: Archivo de las actas de fiscalización que se encuentren en evaluación, archivo de los procedimientos sancionadores que se encuentren en trámite y condonación de las sanciones impuestas.

Para los gobiernos regionales y locales:

- Considerando que las sanciones referidas anteriormente y la falta de presupuesto destinado al pago de aquellas, además de que dichas deudas distraen del cumplimiento de las funciones correspondientes en beneficio de la población, resulta más adecuado para el ordenamiento actual, que, bajo un enfoque responsivo, en el caso de los gobiernos locales y regionales que hayan incurrido en infracción por la prestación de servicios de radiodifusión sin autorización, se establezcan incentivos positivos que logren que cumplan con lo estipulado en el ordenamiento jurídico, es decir, cesar las actividades de radiodifusión en tanto no cuenten con el título habilitantes correspondiente.

Con relación a los costos:

Para población:

- La implementación de la propuesta normativa no genera costos a la población.

Para el Estado:

- En el periodo comprendido entre el 2018 y el 2020 se impusieron cuarenta y un (41) multas a gobiernos locales diferentes, por un monto equivalente a S/ 4 653 260,00, por la prestación de servicios de radiodifusión sin autorización. En el mismo periodo, el MTC registra novecientas cuarenta y tres (943) acciones de fiscalización, en las cuales se ha constatado la realización de la referida infracción en doscientos cincuenta y cinco (255) gobiernos regionales y locales

adicionales a los ya sancionados. De ese modo, solo por acciones de fiscalización, entre los años 2018 y 2020, se podría sancionar adicionalmente a más gobiernos regionales o locales por una suma equivalente entre S/ 33 660 000,00 y 56 100 000,00.

En tal sentido, con la aprobación de la presente Ley, el MTC dejaría de percibir dichos montos.

- Por otro lado, si bien con la aprobación de la presente Ley, el MTC ya no tramitaría los procedimientos sancionadores por la comisión de la infracción referida a la prestación de servicios de radiodifusión sin autorización, igual deberá atender las solicitudes de otorgamiento de los beneficios regulados en la presente Ley.

Para los gobiernos regionales y locales:

- A fin de acceder a los beneficios establecidos en la presente Ley, los gobiernos locales y regionales, deberán presentar sus solicitudes de acogimiento a la presente Ley y cesar la prestación de servicios de radiodifusión sin autorización, poniendo sus equipos a disposición del MTC.

Por lo expuesto, se puede inferir que los beneficios que genera la presente Ley son superiores a sus costos, siendo por ende viable su aprobación, puesto que resulta de muy difícil cumplimiento el pago de las multas referidas anteriormente, debido a la falta de presupuesto destinado al pago de aquellas multas, más aún si consideramos que ello distrae a las entidades del cumplimiento de sus funciones en beneficio de la población. Como consecuencia de ello, se advierte que, bajo un enfoque responsivo, en el caso de los gobiernos locales y regionales que hayan incurrido en infracción por la prestación de servicios de radiodifusión sin autorización, resulta necesario que se establezcan incentivos positivos que logren que cumplan con lo estipulado en el ordenamiento jurídico, es decir, cesar las actividades de radiodifusión en tanto no cuenten con el título habilitante correspondiente.

ANÀLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÒN NACIONAL

Mediante la presente norma se establecen beneficios para lograr el cese de las actividades de radiodifusión realizadas por los gobiernos regionales y locales, sin contar con la autorización correspondiente del MTC. En tal sentido, de manera temporal (por seis meses), la presente norma permitirá archivar actas de fiscalización que se encuentren en evaluación y los procedimientos sancionadores que se encuentren en trámite, así como permitirá la condonación de las sanciones impuestas por la infracción tipificada en el literal a) del artículo 77 de la Ley Nº 28278, Ley de Radio y Televisión, lo cual limitará la aplicación del régimen sancionador de los servicios de radiodifusión regulado en el Libro Cuarto de la mencionada ley, y la Sección Sexta del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 005-2005-MTC.

Asimismo, la presente Ley únicamente incorpora la Décima Disposición Complementaria y Final a la Ley Nº 28278, Ley de Radio y Televisión, la cual establece que el hecho de que los Gobiernos Regionales y Locales se encuentren prestando nuevamente el servicio de radiodifusión, sin la autorización correspondiente, se considera como un agravante de la sanción. No deroga ni modifica otras normas vigentes del ordenamiento jurídico.