

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

La Ley General del Ambiente, establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida; el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país.

Asimismo, la citada Ley y la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental señala que el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), en su calidad de Autoridad Ambiental Nacional, dirige el proceso de elaboración y revisión de los Límites Máximos Permisibles y, en coordinación con los sectores correspondientes, elabora o encarga, sus propuestas, las que son remitidas a la Presidencia del Consejo de Ministros para su aprobación mediante Decreto Supremo.

Mediante Decreto Supremo N° 038-2003-MTC se establecen los Límites Máximos Permisibles de Radiaciones No Ionizantes en Telecomunicaciones, instrumento de gestión ambiental prioritario para prevenir y controlar la contaminación generada por actividades comprendidas en el subsector comunicaciones, sobre la base de una estrategia destinada a proteger la salud, mejorar la competitividad del país y promover el desarrollo sostenible.

El 20 de octubre de 2006, se publicó para comentarios el proyecto de modificación del D.S. N° 038-2003-MTC, habiéndose recibido comentarios formulados por diversas empresas e instituciones, tales como el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), AMERICATEL, AMERICA MOVIL, GLOBAL CONSULTING & TELECOM, TELEFONICA DEL PERÚ S.A.A, TELEFÓNICA MÓVILES, Sr. LEONIDAS SANTIAGO MENDOZA, entre otros.

2. PROPUESTA

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, como autoridad ambiental tiene a su cargo la vigilancia e implementación de las medidas necesarias para alcanzar los estándares de calidad ambiental de radiaciones no ionizantes previstos en el Decreto Supremo N° 010-2005-PCM, así como vigilar el cumplimiento de los límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes en telecomunicaciones aprobados por D.S. N° 038-2003-MTC.

En esta línea, es obligación de la autoridad sectorial la evaluación y el monitoreo permanente de los instrumentos de gestión a su cargo.

En cumplimiento de esta obligación, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la Dirección General de Control y Supervisión de Telecomunicaciones ha venido fiscalizando el cumplimiento de los Límites Máximos Permisibles de Radiaciones No Ionizantes establecidos en el Decreto Supremo N° 038-2003-MTC, verificando que las estaciones radioeléctricas de telecomunicaciones en el Perú, vienen operando en niveles muy inferiores respecto a los valores aprobados., constatándose de esta forma su estricto cumplimiento.

Asimismo, desde la aprobación del Decreto Supremo N° 038-2003-MTC, el marco legal en telecomunicaciones ha sido modificado en reiteradas oportunidades, con la

finalidad de promover el desarrollo de estos servicios y reducir la brecha en infraestructura existente.

Así tenemos que, en Servicios Públicos de Telecomunicaciones, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones (D.S. N° 027-2004-MTC), el que a su vez fue modificado hasta en dos oportunidades (D.S. N° 040-2004-MTC y D.S. N° 030-2005-MTC). Así también, se modificaron los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú (D.S. N° 007-2005-MTC y D.S. N° 009-2006-MTC) y mediante Ley N° 28737, se establece la concesión única para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones.

En Servicios de Radiodifusión, se aprobó la Ley de Radio y Televisión (Ley N° 28278) y su Reglamento (D.S. N° 005-2005-MTC), así como las Normas Técnicas del Servicio de Radiodifusión (Resolución Ministerial N° 358-2003-MTC/03).

En este orden de ideas, tanto los bajos niveles de intensidad de campo en los que vienen operando las estaciones radioeléctricas en nuestro país y por ende, el convencimiento que la cautela preventiva de la salud de la población está garantizada, así como los cambios normativos en la legislación específica de telecomunicaciones acontecidos después de la aprobación del Decreto Supremo N° 038-2003-MTC; han generado la necesidad de revisar y adecuar esta última norma, sin que ello implique la modificación de los valores establecidos como Límites Máximos Permisibles de Radiaciones No Ionizantes.

En este entendido, la Dirección General de Gestión de Telecomunicaciones, mediante Memorando N° 3161-2006-MTC/17, solicita la modificación del Decreto Supremo N° 038-2003-MTC, en lo que respecta a las obligaciones para los solicitantes y titulares de concesiones y autorizaciones, entre otros aspectos.

2.1. SOBRE LOS ESTUDIOS TEÓRICOS DE RADIACIONES NO IONIZANTES

La modificación que se propone efectuar en este punto, es establecer que se encuentran obligados a presentar estudios teóricos de radiaciones no ionizantes, únicamente los solicitantes de concesiones y autorizaciones cuyas estaciones se encuentren en los supuestos contemplados en el artículo 5° del referido Decreto Supremo, así como la oportunidad de la presentación de dichos estudios. Esta propuesta se sustenta en lo siguiente:

a. Sobre los supuestos en los que se exigen estudios teóricos.-

Los estudios teóricos de radiaciones no ionizantes permiten estimar a través de ciertos métodos predictivos, los valores de intensidad de campo eléctrico, magnético y/o densidad de potencia de los emplazamientos de telecomunicaciones, con respecto al cumplimiento de los límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes. Tanto el Estudio Teórico de Radiaciones No Ionizantes como los Monitoreos se configuran como mecanismos ex ante y ex post, respectivamente, a través de los cuales se busca garantizar que las estaciones radioeléctricas no emitan señales que superen los Límites Máximos Permisibles de Radiaciones No Ionizantes fijados por el Decreto Supremo N° 038-2003-MTC.

De acuerdo a la norma vigente (artículo 4°), antes de la instalación de toda estación radioeléctrica se debe presentar un estudio teórico de radiaciones no ionizantes. Sin embargo, la obligatoriedad de realizar monitoreos de estas estaciones (artículo 5°), está sujeta al cumplimiento de algunos supuestos técnicos, tales como, banda de operación, distancia de la antena a un punto accesible por las personas, la PIRE, el

ángulo de elevación de la estación terrena satelital, etc.. Esto último, en razón a que solo estos supuestos determinados técnicamente por las características de operación de la estación, podrían conllevar potencialmente algún riesgo para la salud de la población.

Con la propuesta de modificación, lo que se pretende es uniformizar los criterios aplicables y establecer que la presentación de estudios teóricos solo será exigible para las estaciones radioeléctricas que estuvieran comprendidas en los supuestos en los que es exigible el monitoreo (artículo 5º). Ello es así, dado que no se sustenta la necesidad de exigir la presentación de estudios teóricos a todas las estaciones radioeléctricas a instalar.

Esta propuesta es concordante con lo establecido por el artículo 39º de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que establece que solamente serán incluidos como requisitos exigidos para la realización de cada procedimiento administrativo aquellos que razonablemente sean indispensables para obtener el pronunciamiento correspondiente.

b. Sobre la vinculación de quien efectúa el estudio con el solicitante.-

La propuesta modificatoria pretende precisar el artículo 4º del Decreto Supremo N° 038-2003-MTC vigente, estableciendo expresamente que los estudios teóricos de radiaciones no ionizantes, lo pueden efectuar personas naturales o jurídicas, vinculadas o no a los solicitantes, previa inscripción en el Registro que el Ministerio habilite.

Al respecto cabe precisar, que situación distinta se presenta para las personas naturales o jurídicas que realizarán los monitoreos de las estaciones radioeléctricas, en cuyo caso se exige que estas personas no tengan vinculación alguna con los titulares de autorizaciones o concesiones de servicios de telecomunicaciones.

Esta diferenciación encuentra su sustento en que el estudio teórico solo constituye un "método predictivo" de los valores de intensidad de campo eléctrico, magnético y/o densidad de potencia de los emplazamientos de telecomunicaciones, con respecto al cumplimiento de los límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes; mientras que los monitoreos permiten fiscalizar fácticamente el cumplimiento de estos límites máximos.

c. Sobre la oportunidad de la presentación de los estudios teóricos.-

El texto actual del Decreto Supremo N° 038-2003-MTC establece que los estudios teóricos deben adjuntarse a la solicitud de otorgamiento de concesión o autorización. Sin embargo, en el caso de los servicios de radiodifusión, es necesario considerar las disposiciones vigentes recogidas posteriormente, tanto en las Normas Técnicas del Servicio de Radiodifusión (R.M. N° 358-2003-MTC) como la Ley de Radio y Televisión, Ley N° 28278) y su Reglamento (D.S. N° 005-2005-MTC).

En efecto, el artículo 26º de la Ley de Radio y Televisión establece que, otorgada la autorización para prestar un servicio de radiodifusión, se inicia un período de instalación y prueba, dentro del cual el titular instalará los equipos requeridos para la prestación del servicio y se realizan las pruebas de funcionamiento respectivas. Este período tiene una duración improrrogable de doce (12) meses.

Culminado dicho plazo, se realiza una inspección técnica a cargo de la Dirección de Control y Supervisión de Telecomunicaciones, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo

58° del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión. Si el informe técnico resulta favorable, se procede a emitir la licencia de operación correspondiente.

De acuerdo a la propuesta modificatoria, la presentación del estudio teórico debe realizarse dentro de los primeros tres (3) meses posteriores al otorgamiento de la autorización, siendo que su aprobación, será requisito para la expedición de la licencia de operación. Ello, considerando que este documento podría estar considerado entre los requisitos que exigirían las Municipalidades para otorgar la licencia de funcionamiento para la instalación de estaciones en su jurisdicción.

2.2. SOBRE LOS MONITOREOS DE LAS ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS

La propuesta pretende modificar: (i) el periodo del monitoreo de las estaciones, estableciendo que éste se debe efectuar de manera anual, y (ii) los supuestos en los que es exigible el monitoreo, para el caso de los servicios de radiodifusión. Nos explicamos:

a. De la periodicidad de los monitoreos.-

Desde la aprobación de los límites máximos permisibles en el año 2003, el Ministerio ha efectuado diversos monitoreos a estaciones radioeléctricas, principalmente a las correspondientes a los servicios móviles debido a la preocupación de la población sobre el impacto de estas estaciones en su salud y el medio ambiente.

Sin embargo, los monitoreos efectuados por el Ministerio a través de la Dirección General de Control y Supervisión de Telecomunicaciones, muestran que los valores que emiten las estaciones radioeléctricas en el Perú, se encuentran muy por debajo de los límites máximos permisibles establecidos. Así, a manera de ejemplo, cabe mencionar:

- Entre los meses de Enero y Abril del año 2005, se efectuaron mediciones en los alrededores de cuarenta (40) estaciones base de comunicaciones móviles en la provincia de Lima, concluyéndose que los niveles obtenidos no alcanzaron ni siquiera el 1% del Límite Máximo Permissible para exposición del tipo poblacional. Sólo en tres puntos de medición se alcanzó superar el 1% de los LMP llegando a un nivel máximo de 2.2758%, el cual aún está muy por debajo de los LMP, debido a que estos son alcanzados cuando se llega a un 100% del LMP.
- En los meses de Agosto, Setiembre y Octubre de 2006, se realizaron mediciones a 21 estaciones base en la provincia de Lima, encontrando niveles de campo electromagnético que no alcanzan el 1% de los LMP. Sólo en dos estaciones se alcanza niveles de 1.130% y 1.063% de los LMP, los cuales aún son muy bajos comparativamente analizados con los valores aprobados en el D.S. N° 038-2003-MTC.
- Entre los meses de Junio y Octubre de 2006, el Ministerio realizó mediciones en 43 puntos de medición en los alrededores de estaciones base ubicadas en la ciudad de Arequipa. De estas mediciones se obtuvo como resultado que el nivel más elevado de campo electromagnético ha sido de 2.35489%, el cual está muy por debajo de los LMP.
- En el mes de Setiembre de 2006, se efectuaron mediciones de Radiaciones No Ionizantes en el distrito Gregorio Albarracín de la ciudad de Tacna. Estas

mediciones arrojaron que los niveles de radiación no llegaron a alcanzar ni el 1% de los LMP.

Por lo expuesto, dados los bajísimos resultados en los que vienen operando las estaciones radioeléctricas de telecomunicaciones en el Perú, así como las acciones de supervisión que viene realizando el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, no se sustentaría la exigencia de presentar monitoreos semestrales de estas estaciones.

Sobre los supuestos de exigibilidad de monitoreo para radiodifusión.-

En las normas vigentes se establece la obligación de realizar monitoreos para todas las estaciones de radiodifusión. Sin embargo, esta exigibilidad carecería de sustento, considerando los cambios normativos en telecomunicaciones aprobados con posterioridad al Decreto Supremo N° 038-2003-MTC. Nos explicamos.

Las Normas Técnicas del Servicio de Radiodifusión, aprobadas por Resolución Ministerial N° 358-2003-MTC, establecen una clasificación para las estaciones de radiodifusión sonora y por televisión, estableciendo, por ejemplo, que las estaciones de baja potencia, son aquellas que operan con determinadas características -muy bajas- de operación, previstas en la norma.

Asimismo, este dispositivo establece que la planta de transmisión de las estaciones deberá ubicarse fuera del perímetro urbano de la ciudad a fin de prevenir que sus emisiones produzcan algún perjuicio sobre la salud de las personas, el bloqueo de receptores domésticos en las proximidades de la planta y la afectación del paisaje urbanístico.

De igual forma, desde la aprobación de la Ley de Radio y Televisión y su Reglamento, se prevé la operación de estaciones de radiodifusión de baja potencia así como la prohibición de ubicar las plantas transmisoras dentro del perímetro urbano. Inclusive se establece un plazo para que las estaciones que se encuentren en la actualidad dentro de dicha área, sean reubicadas fuera del perímetro urbano.

Por lo expuesto, existiendo una definición técnica respecto a las estaciones de baja potencia, recogidas en las Normas Técnicas del Servicio de Radiodifusión y habiéndose aprobado con posterioridad al D.S. N° 038-2003-MTC, normas que establecen disposiciones específicas en el caso del servicio de radiodifusión destinadas a prevenir eventuales perjuicios en la salud de las personas; se propone exceptuar a las estaciones de baja potencia, de la obligación de monitorear sus estaciones.

2.3. SOBRE LA EXONERACIÓN DE PRESENTAR ESTUDIOS Y MONITOREOS

La propuesta de modificación establece que la obligación de presentar estudios teóricos y realizar monitoreos anuales no sea exigible a las estaciones de radiodifusión de baja potencia en el marco de los Proyectos a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y otras estaciones financiadas por el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – FITEL. Asimismo, se señala que el Ministerio supervisará que las emisiones de estas estaciones, se encuentren por debajo de los Límites Máximos Permisibles establecidos. Nos explicamos.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene a su cargo diversos proyectos que buscan reducir la brecha de infraestructura en comunicaciones existente, la cual se estima se encuentra en más de 4,500 millones de dólares. Es en atención a ello que, el Ministerio ha establecido como política general, integrar a los pobladores

rurales o de zonas de preferente interés social a la Sociedad de la Información, a través del despliegue de infraestructura y servicios de comunicaciones.

Así tenemos que, a manera de ejemplo, a través del Proyecto y Conglomerado de Proyectos "Apoyo a la Comunicación Comunal", que tiene como objetivo integrar los centros poblados rurales, comunidades nativas y zonas de frontera, el Ministerio tiene previsto adquirir e instalar 1400 sistemas de radio y televisión en un periodo de 4 años (350 sistemas anuales), a ser instalados a nivel nacional.

En este entendido y considerando, la imperiosa necesidad de reducir la brecha de infraestructura de comunicaciones beneficiando con ello a los pobladores de las zonas más alejadas del país, se plantea exonerar a estas estaciones de la presentación de estudios teóricos y realizar mediciones; estableciendo sin embargo, la obligación a cargo del Ministerio de supervisar que las emisiones que emitan estas estaciones, se encuentran por debajo de los límites máximos permisibles establecidos.

3. IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta de modificación contribuye a mejorar las políticas tendientes a la promoción del desarrollo sostenible de los servicios de comunicaciones y el acceso universal a los mismos, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas, cautelando preventivamente la salud de las personas.