



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 1048-2001-AA/TC
HUÁNUCO
EMPRESA DE RADIO Y TELEVISIÓN HUÁNUCO S.A.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de octubre de 2002, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores Magistrados Rey Terry, Presidente; Aguirre Roca, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por Empresa de Radio y Televisión Huánuco S.A. contra la sentencia de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huánuco-Pasco, de fojas 173, su fecha 17 de agosto de 2001, que declaró improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente, representada por su gerente general, don Rubén Gustavo Abundo Zevallos, con fecha 10 de enero de 2001, interpone acción de amparo contra el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y la Dirección Regional del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción de Huánuco, por considerar que se vienen amenazando sus derechos constitucionales a la igualdad, a la libertad de información y al trabajo, de propiedad y de petición. Solicita, por consiguiente, que se deje sin efecto la posible sanción de multa y medida cautelar de incautación de sus equipos de transmisión instalados y demás bienes, así como se autorice la continuación de funcionamiento y operación de su estación de radiodifusión sonora en la frecuencia modulada 94.7 MHz, en la ciudad de Huánuco.

Señala que su representada tiene como objeto social la instalación de una estación de radio y televisión en diferentes frecuencias, que sirva para informar, comunicar, opinar, orientar, educar y entretener al público y que en tal condición ha venido funcionando desde hace más de 40 años. Aduce que, al entrar en vigencia el TUO de la Ley de Telecomunicaciones, D.S. N.° 013-93-TCC y su Reglamento, D.S. N.° 06-94-TCC, se le solicitó la conformación de una empresa y la presentación de una serie de requisitos a efectos de obtener la autorización para instalar y operar una Estación de Radiodifusión Sonora Comercial en frecuencia modulada, en la ciudad de Huánuco, razón por la cual, con fecha 2 de setiembre de 1998, presentó una solicitud ante el Ministerio de Transportes (Exp. N.° 19981978007) acompañando los requisitos considerados obligatorios. Sin embargo, después de haber transcurrido más de 1 año y 8 meses, el Ministerio le hizo llegar el Oficio N.° 961-2000-MTC/15.19.03.2, de fecha 4



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de mayo de 2000, en el cual le comunica que no era posible acceder a su pedido debido a que las frecuencias disponibles no son suficientes para atender todas las solicitudes de autorización y que, en todo caso, el Ministerio concederá la autorización en FM, por Concurso Público conforme al artículo 155.º del D.S. N.º 06-94-TCC; todo ello, sin indicarles las cantidad de solicitudes existentes, el nombre de los solicitantes, la fecha probable del concurso, etc. En dicho contexto, la codemandada Dirección Regional de Transportes, por intermedio de su Director, ingeniero Orlando Gallardo Sandoval, le ha cursado el Oficio N.º 747-2000-CTAR-HUÁNUCO/DRTCVC, de fecha 11 de julio de 2000, mediante el cual, en forma arbitraria, pretende obligar a la recurrente a que presente la autorización para uso de la frecuencia modulada a sabiendas de que el Ministerio no se la ha otorgado, y ello, con la finalidad de intervenirla para clausurar la Radio e incautar sus equipos de transmisión. Posteriormente, con fecha 30 de julio de 2000, se le ha enviado el Oficio Circular N.º 150-2000-CTAR-HUÁNUCO/DRTCVC, donde se reitera la petición, y se sostiene que la recurrente está haciendo uso ilegal del espectro radioeléctrico con fines comerciales, concediéndoles, por tanto, un plazo de 24 horas para presentar autorización expresa o, en caso contrario, se informaría a la instancia superior con el objeto de que se tomen acciones correctivas, como el cierre, clausura e incautación de bienes. En tales circunstancias, la demandante presenta, con fecha 2 de agosto de 2000, un oficio en el que indica que sí ha solicitado la autorización, pero que no se le ha contestado, habiéndose estimado la existencia del silencio administrativo positivo. Sin embargo, mediante Oficio N.º 2475-2000-MTC/15.19.03.02, del 12 de diciembre de 2000, el Director de Frecuencias de la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes, le comunica que, de continuar operando, será sancionada con multa aplicándose las medidas cautelares previstas en la ley, como la incautación provisional de sus equipos, situación que —como es evidente— amenaza sus derechos y los de sus trabajadores. Agrega, por último, que su representada cuenta con el Registro Único de Contribuyentes, Licencia de Apertura de Establecimiento expedida por la Municipalidad de Huánuco, Registro de la Propiedad Industrial, etc.

La Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, Vivienda y Construcción de Huánuco, solicita que se declare improcedente la demanda, por considerar que su representada es un organismo perteneciente al Ministerio de la Presidencia, y no al Ministerio de Transportes, y como tal no tiene facultades delegadas en materia de telecomunicaciones, salvo la función de controlar el servicio informando a la Dirección de Telecomunicaciones cuando se detectan servicios no autorizados o incumplen normas legales de la materia. Por otra parte, alega, es un imposible jurídico promover demanda de amparo contra actos que no han realizado ni tampoco realizarán al carecer de facultades coercitivas, y que, en todo caso, el documento conminatorio ha sido emitido por la Dirección de Administración de Frecuencias de la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes. Si bien reconoce que son ciertos los hechos alegados, no puede coactarse, por la presente vía, a la citada Dirección de Administración de Frecuencia de la Dirección General de Telecomunicaciones, la obligación de aperecibir a quien no observe las leyes y a aplicar las sanciones que corresponde, de ser el caso. La demandante, por último, no cuenta con autorización para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instalar y operar una Estación de Radiodifusión Sonora en la ciudad de Huánuco, por lo que mal puede solicitar derechos que no le corresponden.

El Procurador Público del Ministerio de Transportes, Comunicación, Vivienda y Construcción, contesta igualmente la demanda solicitando la improcedencia de la misma, esencialmente por considerar que la autoridad administrativa viene actuando en el ejercicio de sus funciones.

El Primer Juzgado Mixto de Huánuco, a fojas 102, con fecha 11 de junio de 2001, declara fundada la demanda, principalmente por considerar que si bien la Dirección de Administración de Frecuencias, en cuanto órgano dependiente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, procedió a solicitar a la recurrente la autorización para el uso de la frecuencia modulada, se advierte, sin embargo, que la empresa solicitó, en su oportunidad, el otorgamiento de la autorización referida que ahora cuestiona la demandada, habiendo quedado pendiente de resolver el Concurso Público dispuesto por la misma entidad. La demandada, no obstante, y pese al tiempo transcurrido y a las solicitudes en trámite, no ha acreditado haber convocado y realizado dicho concurso, lo que vulnera los derechos constitucionales de la demandante.

La recurrida, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda, fundamentalmente por estimar que la demandante viene utilizando el espectro radioeléctrico en una frecuencia no atribuida legalmente. Por otra parte, la demandada es un organismo público descentralizado del Ministerio de la Presidencia y las licencias las concede el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; por tanto, la acción de garantía no es procedente contra dicha entidad, más aún, si el espectro radioeléctrico es un recurso del Estado y debe ser usado conforme lo establecen los reglamentos al respecto. La actora, por último, viene funcionando desde el año 1952, por lo que ha tenido tiempo suficiente para obtener su autorización.

FUNDAMENTOS

1. Conforme aparece en el petitorio de la demanda, la misma se dirige a cuestionar las amenazas existentes sobre los derechos constitucionales de la Empresa de Radio y Televisión Huánuco S.A. En tal sentido, a que se deje sin efecto la aplicación de una sanción de multa y la incautación de sus equipos de transmisión a través de una medida cautelar, así como se autorice su funcionamiento y operación en la frecuencia modulada 94.7 MHz, en la ciudad de Huánuco.
2. El Tribunal Constitucional ha señalado que las libertades de información y expresión constituyen libertades preferidas en nuestro ordenamiento jurídico, pues su ejercicio es consustancial al régimen democrático. Ellas permiten la libre circulación de ideas y, por tanto, contribuyen a la formación de la opinión pública. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse"



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(Opinión Consultiva 05/85, del 13 de noviembre de 1985, Colegiación Obligatoria de Periodistas, párrafo 69).

- 3. Sin embargo, el derecho de información no sólo protege el derecho de informar, de acceder a la información o de ser informado. También garantiza, como se expresa en el último párrafo del artículo 2, inciso 4), de la Constitución, el derecho de fundar medios de comunicación. En ese sentido, tal como lo ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “la libertad de expresión no está completa en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir”, sino que incluye, también, “en forma inseparable, el derecho a usar todo medio adecuado para divulgar información” (Caso Ivcher Bronstein, párrafo 147-150). Por ello, especial protección debe brindarse a los medios de comunicación. “Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad” (Opinión Consultiva 05/85, del 13 de noviembre de 1985, Colegiación Obligatoria de Periodistas, párrafo 34).
- 4. En ese sentido, el artículo 13.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos garantiza contra cualquier tipo de restricción del “derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el *abuso de controles oficiales* o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”. El Tribunal Constitucional considera que un “abuso de control oficial” se presenta en todos aquellos casos en los que las exigencias de los organismos públicos competentes no satisfacen criterios mínimos de razonabilidad con el propósito de evitar que la información pueda llegar a la opinión pública.
- 5. En tal situación –juzga este Colegiado– se encuentra la recurrente, por lo siguiente:
 - a) Ésta ha acreditado haber solicitado ante el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción que se le conceda autorización para instalar y operar una Estación de Radiodifusión en Frecuencia Modulada, acompañando al efecto los requisitos exigidos, demostrando su voluntad de sujetarse a los alcances del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, D.S. N.º 013-93-TCC y de su Reglamento, el D.S. N.º 06-94-TCC, conforme aparece a fojas 12 de autos.
 - b) No obstante ello, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por intermedio de su Dirección de Administración de Frecuencias, con fecha 4 de mayo de 2000, mediante el Oficio N.º 961-2000-MTC/15.19.03.2, le informó que no era posible acceder a su pedido, pero que, en todo caso, el Ministerio concedería autorizaciones en frecuencia modulada a través de un Concurso Público de Ofertas.
 - c) Aun cuando la entidad demandante ha demostrado voluntad de sujetarse a la normativa establecida, sin embargo, la administración, al contrario de lo que supone un ejercicio regular de sus funciones, ha optado por adoptar actitudes

Handwritten signatures and scribbles in blue ink on the left margin.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contradictorias que desdibujan el rol de todo Estado que respeta los derechos de los administrados, pues mientras, por un lado (y conforme ya se ha precisado), le informa a la demandante de la opción de un Concurso Público a futuro, por el otro, le pretende exigir que le presente copia de su autorización de funcionamiento, incluso, con la advertencia manifiesta de proceder a ejecutar medidas de tipo correctivo, conforme se desprende tanto del Oficio N.º 747-2000-CTAR-HUÁNUCO/DRTCVC, del 11 de julio de 2000 (a fojas 14), como del Oficio Circular N.º 150-2000-CTAR-HUÁNUCO/DRTCVC, del 30 de julio de 2000 (a fojas 16).

- d) En medio de dicho contexto, resulta absolutamente irrelevante que, mientras el trámite de solicitud de autorización de funcionamiento quede a cargo del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, los citados requerimientos vengán formulados por la Dirección Regional de Transportes, Comunicaciones Vivienda y Construcción como entidad dependiente del Ministerio de la Presidencia, pues la administración es una sola y no se puede argumentar desconocimiento o descoordinación alguna entre dichos organismos. Por el contrario, prueba de que la administración actúa concertadamente en sus diversas dependencias, lo constituye el hecho de que el Oficio N.º 2475-2000-MTC/15.19.03.02 ha sido emitido por la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, con fecha 12 de Diciembre de 2000, a instancias de la información presentada por la Dirección Regional de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, como incluso lo reconoce expresamente la propia codemandada en el texto de su contestación (de fojas 58 a 61).
- e) No cabe, por consiguiente, que la administración pretenda exigir el cumplimiento de requisitos (autorización de funcionamiento) cuando ella misma no brinda las facilidades para que dichos requisitos sean efectivamente cumplidos en la práctica (Concurso Publico de Ofertas) En ese sentido, si bien el espectro radioeléctrico indudablemente constituye un recurso del Estado, cuyo uso por particulares depende del otorgamiento de concesiones, ello no significa que el Estado pueda abusar de sus prerrogativas y, por ende, pueda concederlas o denegarlas de modo arbitrario, como evidentemente está ocurriendo en el caso de autos.
- f) Finalmente, aunque en el caso de autos no se está reclamando por una transgresión consumada de los derechos reclamados, sino por una amenaza de los mismos, resulta evidente que, a la luz de las instrumentales aportadas en autos, se han configurado los supuestos tanto de certeza como de inminencia exigidos por el artículo 4.º de la Ley N.º 25398, pues, conforme se aprecia del citado Oficio N.º 2475-2000-MTC/15.19.03.02, se le ha informado a la empresa demandante del tipo de sanción que se le aplicará (multa e incautación provisional de sus equipos), así como se le ha advertido de manera sutil (por la forma) e inobjetable (por el fondo) que se abstenga, en el acto, de seguir operando como estación de radiodifusión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. En mérito de todo ello, el Tribunal Constitucional considera que se ha acreditado la amenaza sobre el derecho constitucional de la recurrente de ejercer la libertad de información en los términos reconocidos por el artículo 13.º de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por estos fundamentos el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,

FALLA

REVOCANDO la recurrida, que, revocando la apelada, declaró improcedente la acción de amparo; y, reformándola, la declara **FUNDADA**; en consecuencia, ordena al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, así como a la Dirección Regional de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción abstenerse de realizar cualquier acto tendiente a desconocer el funcionamiento y operación de la Empresa de Radio y Televisión Huánuco S.A., en la frecuencia modulada 94.7 MHz, de la ciudad de Huánuco, sin perjuicio de que se lleve a cabo concurso público, en el que quede regularizada su situación como estación de radio y televisión. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los autos.

SS.

REY TERRY
 AGUIRRE ROCA
 ALVA ORLANDINI
 BARDELLI LARTIRIGOYEN
 GONZALES OJEDA
 GARCÍA TOMA

Al. Guirre Roca

Bardealli

Gonzales Ojeda

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
 SECRETARIO RELATOR