

Carta N° 339-2021/GG/COMEXPERU

Miraflores, 28 de octubre de 2021

Señor Congresista
CARLOS ALVA ROJAS
Presidente de la Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 109/2021-CR, que promueve la
descontaminación del cableado aéreo en las zonas
urbanas

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), mediante el cual se propone regular la instalación de cableado subterráneo en los servicios de electricidad y de telecomunicaciones, además de establecer el retiro de los cableados aéreos en desuso, disponiendo modificar la Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones (Ley N° 29022), así como la Ley que regula la ejecución de obras de servicios públicos autorizadas por las municipalidades en las áreas de dominio público (Ley N° 30477), entre otras disposiciones.

Si bien compartimos el objetivo del Proyecto, el cual consiste en garantizar el derecho al ciudadano a vivir en un ambiente sano y equilibrado, así como su seguridad dentro de las zonas urbanas del país, estimamos que, tal como ha sido planteado, podría afectar significativamente el derecho de los ciudadanos del acceso a Internet, ya que de manera general prohíbe el uso de los aires en las zonas urbanas para el despliegue, mejora y mantenimiento de infraestructura de telecomunicaciones, situación que perjudica el despliegue de cualquier tipo de infraestructura necesaria para garantizar el acceso a la conectividad en nuestro país, más aún en un contexto tan crítico como lo es la pandemia que estamos viviendo a consecuencia de la COVID-19, donde millones de peruanos se han visto afectados por no tener acceso a Internet o tener un acceso deficiente.

Sobre el particular, manifestamos las siguientes consideraciones:

1. Retroceso en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones para el cierre de la brecha digital del país.

Sobre el particular, según el informe más reciente de [Ookla](#), que mide la velocidad promedio de Internet a nivel mundial, el Perú se encuentra en la posición 97 de 140 países analizados en cuanto a velocidad de Internet móvil promedio y en la posición 72 de 180 países en cuanto al promedio de velocidad de internet fija, reflejando claramente la importancia de que se promuevan medidas que impulsen mayores inversiones en despliegue de redes de telecomunicaciones.

Normas como la Ley N° 29022 en su fórmula original han facilitado el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones para el cierre de la brecha digital del país, y gracias a ello, el Perú ha experimentado un crecimiento sostenido en materia de penetración del acceso a Internet. Cabe indicar que, tanto dicha norma, como la Ley N° 30477 mencionada anteriormente, ya proveen una regulación sobre el cableado aéreo obsoleto o en desuso que podría ser aplicada; sin embargo, no ha sido considerada al momento de la formulación del Proyecto.

Al respecto, si bien estimamos que se necesitan medidas que faciliten el cumplimiento del retiro de la infraestructura en desuso que pueda incidir en la contaminación visual (mediante la aplicación de mecanismos graduales que permitan el apagado de tecnologías obsoletas como las redes de cobre, que son aquellas que generan el mayor volumen de contaminación visual) y que a su vez promuevan el uso de nuevas tecnologías y redes que minimicen el impacto visual como el desarrollo de la fibra óptica¹, el Proyecto presenta graves faltas de congruencia, ya que, por un lado, señala que su objeto es “normar la instalación de cableado subterráneo en los servicios de electricidad y de telecomunicaciones, además de establecer el retiro de los cableados aéreos en desuso” (artículo 1); sin embargo, a la par incluye (i) una prohibición absoluta para instalar cableado aéreo (artículo 4°) y (ii) obliga a la desinstalación de todo cableado aéreo, sin importar si dicho cableado está en uso o en desuso (artículos 5° y 6°), lo que genera serias dificultades para su aplicación.

En tal sentido, consideramos que la forma en que el Proyecto ha sido planteado, resulta incompatible con la universalización de los servicios de telecomunicaciones y con la capacidad técnica necesaria para hacer frente a un uso cada vez más intensivo de los mismos. Ello en tanto la imposición de medidas que puedan debilitar y poner en riesgo el marco legal vigente, frenaría no solo el desarrollo del acceso a Internet y la cobertura de la demanda, sino que generaría más trabas a las inversiones que se requieren para mejorar la calidad y la capacidad de las redes de telecomunicaciones. Así, de acuerdo con estimaciones de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET),

¹ La cual tiene un impacto visual mucho menor debido a sus capacidades frente a redes de cobre y HFC. HFC es una tecnología que combina fibra óptica y cable coaxial para crear una red de banda ancha de calidad, lo que permite llevar a cada hogar Internet, telefonía fija y televisión digital, por un mismo cable.

en el Perú se requiere una inversión de al menos US\$ 35,000 millones “para alcanzar niveles de conectividad a la altura de los países más desarrollados”².

2. Inviabilidad económica y técnica a considerar en el Proyecto.

A nivel internacional, el tendido de redes eléctricas y de telecomunicaciones se realiza de manera aérea y subterránea. Hay múltiples factores que se toman en consideración en la decisión de optar por redes aéreas en lugar del soterrado, las cuales son de índole técnica, económica, sobre protección de patrimonio cultural, seguridad, entre otras. A continuación, exponemos algunas consideraciones que no han sido materia de análisis:

- El incremento de costos en un servicio público finalmente termina siendo pagado directa o indirectamente por los usuarios. En aquellos países que han desarrollado iniciativas de soterrado, esto ha sido asumido por los consumidores en la factura del servicio o por la propia autoridad. Existen múltiples estudios que demuestran la inviabilidad económica de un proyecto como el planteado:
 - ✓ Europa: En los últimos 10 años, el rango de diferencia en costos de inversión entre cableado aéreo y redes soterradas se encuentra entre 3 y 10 veces, dependiendo del voltaje y costos de instalación, pudiendo llegar a ser el soterrado hasta 15 veces más costoso. Se estima que el equilibrio entre los costos económicos y los beneficios de las redes soterradas solo se alcanza en segmentos específicos de la red³.
 - ✓ Australia: Un estudio del parlamento australiano concluyó que costaría 50 billones soterrar las redes.
 - ✓ EE. UU.: Un estudio de la “North Carolina Utilities Commission” evaluó la factibilidad del soterrado de las líneas de distribución, concluyendo que el proyecto tomaría 25 años e incrementaría las tarifas de los usuarios en 125%⁴. Adicionalmente, un estudio del “Massachusetts Department of Energy Resources”⁵ recopiló los costos estimados de soterrado de diversos estudios, concluyendo que se trataba de una acción prohibitiva.
- En cuanto a las limitaciones técnicas, las redes aéreas se construyen en ciudades donde las viviendas y el conjunto urbanístico se encuentran consolidadas, de tal forma que el acceso puede hacerse desde un distribuidor en poste o en fachada, ya que todas las viviendas no están preparadas con un ducto de ingreso subterráneo.
- Las redes subterráneas se construyen en casos de habilitaciones urbanas o en edificaciones preparadas y con ingresos de ductos subterráneos, es decir, en conjuntos urbanos nuevos y edificios nuevos. Se exceptúa el caso de zonas de escasos recursos económicos, donde se construirán de forma aérea por el costo involucrado. Además, puede haber otras cuestiones técnicas que determinan que el cableado aéreo sea la mejor opción.

² <http://asiet.lat/>

³ Ver: <https://www.power-grid.com/td/going-underground-european-transmission-practices/>

⁴ Ver: <https://edition.cnn.com/2014/02/12/opinion/kury-buried-line-pitfalls/>

⁵ Ver: https://www.mass.gov/doc/feasibility-study-for-undergrounding-electric-distribution-lines-in-massachusetts/download?_ga=2.5628021.772801401.1635444561-658532245.1635444561

- Mientras el soterrado tiene como ventaja que elimina el impacto visual, puede enfrentar complejidades como: (i) imposibilidad en zonas con riesgo de vestigios arqueológicos; (ii) afectación a fachadas de viviendas o monumentos que forman parte del centro histórico para el acceso del cableado a efectos de garantizar la continuidad del servicio; (iii) mayores tiempos de reparación frente a fallas, lo que es crítico al tratarse de servicios públicos; (iv) incremento de riesgos de vulnerabilidad del sistema frente a inundaciones, humedad o raíces de árboles; (v) afectación a propiedad privada; (vi) riesgos derivados de la distancia de seguridad con las instalaciones subterráneas correspondientes a los servicios de agua y desagüe, suministro eléctrico, gas u otros; (v) terrenos con altos niveles de humedad; (vii) afectación de los cimientos, muros y demás infraestructura de los inmuebles adyacentes; entre otros.

3. Propuesta de modificación.

A pesar de que, de acuerdo con el Proyecto, el objetivo es buscar que se retire el cableado aéreo en desuso, de la revisión del resto de disposiciones se verifica que la propuesta crea una restricción absoluta a la implementación de cualquier tipo de infraestructura, afectando el uso orientado a brindar servicios públicos.

Al respecto, conforme ha sido expuesto en el acápite anterior, el cableado aéreo tiene un sustento económico (es menos oneroso en comparación con el despliegue subterráneo) y técnico (es más sencillo detectar una falla y repararla o identificar un robo para reponer el servicio). Por tanto, el foco de la problemática no debería apuntar a perjudicar el despliegue de redes de nueva generación, como la fibra, que es de menor impacto visual, sino a la necesidad de apagar tecnologías obsoletas para que estas redes puedan desmantelarse completamente, con el objeto de facilitar el retiro de cableado en desuso.

De la misma forma, conforme a lo evidenciado en el acápite anterior, el cableado subterráneo generará costos adicionales, los cuales muy probablemente (a pesar de lo indicado en el Proyecto) podrían ser trasladados al usuario final en la tarifa por el servicio de telecomunicaciones que contraten.

En tal sentido, expresamos las siguientes consideraciones y sugerencias sobre los artículos que mencionamos a continuación:

- a) *Artículo 1.-* En el objeto de la Ley se señala que solo se retirará el cableado aéreo en desuso, por lo que es evidente que se podrá concluir que los que sí se encuentran en uso se mantendrán instalados y que no debería existir una prohibición de instalación de cableado aéreo para servicios públicos. En ese sentido, proponemos la siguiente redacción:

“Artículo 1. Objeto de la Ley

*La presente Ley tiene por objeto la instalación de cableado en los servicios de electricidad y de telecomunicaciones, además de **promover** el retiro de los cableados aéreos en desuso y la **migración a nuevas tecnologías de bajo impacto**, a fin de*

garantizar el derecho del ciudadano a vivir en un ambiente sano y equilibrado, así como su seguridad dentro de las zonas urbanas del país”.

- b) *Artículo 4.- Este artículo propone modificar el artículo 6° y la Tercera Disposición Complementaria de la Ley N° 29022, donde se indica que “No está permitido el uso de los aires en zonas urbanas.”*

Al respecto, el Proyecto erradamente limita el uso de los aires en las zonas urbanas, no solo al cableado aéreo, sino que hace referencia a infraestructura en general, lo que podría interpretarse o extender su interpretación, por ejemplo, a la instalación de una torre de telecomunicaciones que se cimenta en el suelo pero que extiende y proyecta su ubicación sobre los aires de una parte del suelo que puede ser un área o bien de dominio público y cuyos mecanismos de instalación para reducir algún determinado impacto visual en zonas urbanas ya se encuentra normado en el reglamento de la Ley N° 29022.

Esta redacción prohibiría además el desarrollo de redes de nueva generación, como la fibra óptica, necesaria para atender el crecimiento de la demanda exponencial de internet en el hogar.

Por ello, consideramos que esta modificación debería ser eliminada del Proyecto, ya que se desvía de su propósito de eliminar el cableado en desuso.

- c) *Artículo 5.- Se propone la modificación del literal a) del numeral 19.1 del artículo 19° de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30477, que establece lo siguiente:*

“Artículo 19. Redes de cableado aéreo

19.1 Las empresa públicas, privadas y mixtas prestadoras de servicios públicos cumplen con lo siguiente:

a) Reordenar o reubicar las redes de cableado aéreo y los postes en las áreas de dominio público, conforme se coordine entre las empresas de servicio público con la correspondiente municipalidad, considerando las mejores prácticas internacionales. En las zonas urbanas, las empresas prestadoras de los servicios públicos de electricidad y de telecomunicaciones deberán desinstalar las redes de cableado aéreo, no pudiendo reordenarlas o reubicarlas dentro de dichas zonas, bajo responsabilidad.”

Al respecto, nuevamente verificamos que existe una desconexión entre la propuesta de modificación del Proyecto y lo establecido en el artículo 1° (Objetivo de la Ley), pues se hace referencia al retiro de todo el cableado aéreo en zonas urbanas y no únicamente del que se encuentra en desuso. Por tanto, proponemos que la redacción del artículo quede de la siguiente forma:

“Artículo 19. Redes de cableado aéreo

19.1 Las empresa públicas, privadas y mixtas prestadoras de servicios públicos cumplen con lo siguiente:

a) Reordenar o reubicar las redes de cableado aéreo y los postes en las áreas de dominio público, conforme se coordine entre las empresas de servicio público con la

*correspondiente municipalidad, considerando las mejores prácticas internacionales. **En las zonas urbanas, las empresas prestadoras de los servicios públicos de electricidad y de telecomunicaciones deberán desinstalar las redes de cableado aéreo en desuso.***

- d) *Artículo 6.- Se propone una regulación que implica que las empresas tienen un plazo de dos (2) años para retirar el cableado aéreo, nuevamente sin distinguir si dicho cableado está en uso o en desuso o es obsoleto.*

Por tales motivos, sugerimos el siguiente texto sustitutorio:

“Artículo 6. Del Retiro del Cableado Aéreo en desuso

*Las empresas concesionarias de los servicios de electricidad y de telecomunicaciones, en un plazo no mayor a dos (2) años deberán retirar el cableado aéreo **en desuso u obsoleto ubicado en zonas urbanas consolidadas**. El retiro del cableado aéreo en desuso queda sujeto a la supervisión ambiental de manera progresiva por parte del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y **que deberá contar con la participación del OSIPTEL, a fin de poder determinar en última instancia si dicho cableado está en uso o no. (...)**”*

4. Conclusiones.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos importante que el Estado cuente con un marco regulatorio que fomente el desarrollo sostenido y el despliegue de infraestructura en telecomunicaciones para asegurar servicios de calidad a todos los peruanos. Por todas las cuestiones expuestas en la presente carta, consideramos que el Proyecto debe ser reevaluado o, de ser el caso, no debería ser aprobado, pues inclusive, conforme ha sido señalado, cae en incongruencias que dificultan su aplicación.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General