



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor de la Inversión
en Energía y Minería - Osinergmin

RV: 325378

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”



Magdalena del Mar, 9 de abril de 2019

OFICIO N° 104-2019-OS-PRES

M.P.: 50645
Expediente: 201900035660

Señor

Carlos Dominguez Herrera

Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la
Gestión del Estado

Congreso de la República

Edificio Víctor Raúl Haya de La Torre s/n - Oficina 202

Lima

Referencia: Oficio N° 771-2018-2019-CDRGLMGE-CR

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de saludarlo y dar atención al documento de la referencia, mediante el cual su despacho solicita a Osinergmin opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3893/2018-C2 “Ley que promueve la creación de un Sistema Nacional de Gestión del Uso del Suelo y del Subsuelo en el espacio público, en el territorio peruano”.

Al respecto, se adjunta el Informe Técnico N° 491-2019-OS/DSR, elaborado por la División de Supervisión Regional de la Gerencia de Supervisión de Energía, con el cual se brinda atención a lo solicitado.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

Daniel Schmerler Vainstein

Presidente del Consejo Directivo

Adj. Informe N° 491-2019-OS/DSR

INFORME TÉCNICO N° 491-2019-OS/DSR

Otros Destinatarios
C/c:

San Isidro, 04 de abril de 2019

Expediente 201900035660

Asunto : Opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3893/2018-C2 "Ley que promueve la creación de un Sistema Nacional de Gestión del Uso del Suelo y del Subsuelo en el espacio público, en el territorio peruano"

Referencia : Oficio N° 771-2018-2019-CODECO/CDRGLMGE-CR (Escrito de registro N° 201900035660)

1. Objetivo

El presente informe tiene por finalidad emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3893/2018-C2 "Ley que promueve la creación de un Sistema Nacional de Gestión del Uso del Suelo y del Subsuelo en el espacio público, en el territorio peruano".

2. Antecedente

Mediante Oficio N° 771-2018-2019-CODECO/CDRGLMGE-CR, ingresado a Osinermin con escrito de registro N° 201900035660 de fecha 04 de marzo de 2019, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita a Osinermin opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3893/2018-C2 "Ley que promueve la creación de un Sistema Nacional de Gestión del Uso del Suelo y del Subsuelo en el espacio público, en el territorio peruano".

3. Análisis

3.1. De la creación de un gestor del suelo y subsuelo

Osinermin, desde el año 2008, ha propuesto la creación de un órgano gestor del suelo y subsuelo con el fin de prevenir afectaciones a las redes de distribución de gas natural, para lo cual se consideraba la **creación de un "Comité Nacional de Gestión del Suelo y Subsuelo- CONAGES"** como encargado de la gestión del suelo y subsuelo respecto del diseño, construcción, desarrollo, mejoras y mantenimiento de la infraestructura y los sistemas de redes en el marco de las actividades de servicio público que desarrollan los agentes en los subsectores de gas natural, agua y saneamiento, electricidad y telecomunicaciones. En tal sentido se propone al CONAGES a fin de que cuente con un rol informativo y de coordinación entre empresas de servicios públicos, en cuanto al avance de las obras que involucren instalación o modificación de la infraestructura y a fin de que coadyuve mediante la disponibilidad de información a las empresas prestadoras de servicios públicos y a la labor que cumplen los gobiernos locales respecto a la realización de obras vinculadas al desarrollo de la infraestructura de tales servicios públicos.

Asimismo, se propuso la **implementación de un Centro Único de Atención de Notificaciones de Excavaciones**, que sería administrado y operado por la CONAGES para la Gestión de la Infraestructura de Servicios Públicos y Servicios de Interés Público, que recibirá las notificaciones previas al inicio de cualquier excavación por parte de todas las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, calificadas como excavadores, que proyecten realizar trabajos de excavación afectando el suelo y/o el subsuelo en los espacios públicos, a fin de proteger a las infraestructuras de los Servicios Públicos y Servicios de Interés Públicos que se encuentren en dichas zonas de trabajo.

Cabe señalar que, dado que la propuesta en mención involucraba la participación de los diversos niveles de gobierno, también se propuso la **creación de un Sistema Nacional de Gestión del Uso del Suelo y del Subsuelo en el Espacio Público –SINAGUS**, como un conjunto de políticas, programas y lineamientos dirigidos a establecer mecanismos de coordinación entre todas las entidades de gobierno que cuentan con competencias vinculadas a los servicios públicos y servicios de interés público de transporte de gas natural por ductos, distribución de gas natural por ductos, transmisión de electricidad, distribución de electricidad y alumbrado público, agua potable y saneamiento y telecomunicaciones.

Se debe indicar que las propuestas formuladas por Osinergmin contienen disposiciones referidas al régimen de notificación previa al inicio de una excavación, las acciones a realizar con posterioridad a la notificación así como durante y después de la excavación, la señalización de la infraestructura de servicios públicos y servicios de interés público, número máximo de excavaciones y programación de obra, el reporte de daños causados a la Infraestructura de Servicios Públicos y Servicios de Interés Público que deberá presentar el excavador, el Registro de Operadores de Infraestructura de Servicios Públicos y Servicios de Interés Público y Registro de Notificaciones de Excavaciones, que debía llevar el Centro Único de Atención de Notificaciones de Excavaciones, así como la implementación de un Plan Piloto de la Gestión del Uso del Suelo y Subsuelo en el Espacio Público y modificaciones a la norma¹, entre otras disposiciones.

3.2. Del Proyecto de Ley Nº 3893/2018-C2

De acuerdo al **Proyecto de Ley Nº 3893/2018-C2** - “Ley que promueve la creación de un Sistema Nacional de Gestión del Uso del Suelo y del Subsuelo en el espacio público, en el territorio peruano” (en adelante, el Proyecto), éste **tiene como objeto promover**, según se indica en el primer artículo, lo siguiente:

- *La **priorización de un Sistema Nacional de Gestión del Uso del Suelo y del Subsuelo en el Espacio Público - SINAGUS**, a fin que la **Presidencia del Consejo de Ministros** en el marco de sus competencias y sus funciones rectoras, **formule los principios, normas, procedimientos y lineamientos** que permitan una gestión coordinada del uso del suelo y subsuelo en el espacio público, para la protección de la vida, la salud de las personas y el medio ambiente; la prevención de daños a la infraestructura de los Servicios Públicos y Servicios de Interés Públicos, la minimización del riesgo de interrupción de los mismos en el territorio peruano y el desarrollo eficiente de los trabajos en la vía pública.*
- *La **implementación de una Coordinadora Nacional para la Gestión de Infraestructura de Servicios Públicos y Servicios de Interés Público** la cual tendrá como finalidad, **agrupar a los operadores de los Servicios Públicos y Servicios de Interés Públicos** de Transporte de Gas Natural e Hidrocarburos Líquidos por ductos, Distribución de Gas Natural por ductos, Transmisión de Electricidad, Distribución de Electricidad y Alumbrado Público, Agua Potable y Saneamiento y Telecomunicaciones; como interesados en la seguridad y mantenimiento de la infraestructura pública, así como por terceros interesados, de acuerdo a lo señalado en la presente Ley y sus normas reglamentarias.*
- *La **creación de un Centro Único de Atención de Notificaciones de Excavaciones**, administrado y operado por la Coordinadora Nacional para la Gestión de la Infraestructura de Servicios Públicos y Servicios de Interés Público, **que recibirá las notificaciones previas al inicio de cualquier excavación** por parte de todas las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, calificadas como excavadores, que proyecten realizar trabajos de excavación afectando el suelo y/o el subsuelo en los espacios públicos, a fin de proteger a las*

¹ Sin perjuicio de las propuestas formuladas, para el caso de la infraestructura vinculada a las actividades de transporte de hidrocarburos por ductos y distribución de gas natural por red de ductos, Osinergmin propuso el establecimiento de **medidas para la coordinación para la ejecución de obras en zonas donde se ubiquen infraestructuras de transporte de hidrocarburos y distribución de gas natural**, con la participación del Ministerio de Energía y Minas (como ente rector del sector energía y minas), el Osinergmin (como organismo supervisor del cumplimiento de las normas vigentes), así como los gobiernos locales (como entidades competentes para otorgar licencias y fiscalizar las actividades de excavación), proponiéndose entre otras medidas, la obligación de reportar el inicio de las actividades de excavación a través de la Línea de Atención de Solicitudes, así como la obligación de elaborar un informe de identificación de infraestructura.

infraestructuras de los servicios públicos y servicios de interés públicos que se encuentren en dichas zonas de trabajo.

Asimismo, en los artículos 2 al 5 se establecen precisiones con relación al SINAGUS y la CONAGES, la obtención de recursos para la CONAGES, la obligación de notificar previamente para realizar la excavación, así como las excepciones a dicha obligación de notificar, en caso de emergencia.

Finalmente, en el artículo 6, bajo el título de exhortación de implementación, el Proyecto señala lo siguiente:

*Exhórtese al Poder Ejecutivo a disponer las **acciones necesarias para autorizar e implementar del Sistema Nacional de Gestión del Uso del Suelo y del Subsuelo en el Espacio Público, conforme al objeto de la presente Ley.***

3.3. Comentario general al Proyecto

En general, debe señalarse que el Proyecto de Ley recoge una necesidad real de gestión integrada del suelo y subsuelo, lo cual coincide con el objetivo de las actuaciones desarrolladas por Osinerghmin desde el año 2008 (ver numeral 3.1. del presente informe).

La necesidad de gestión del suelo y subsuelo responde por un lado a que, en un mismo espacio físico coexisten instalaciones de diferentes operadores de Servicios Públicos y Servicios de Interés Públicos como Transporte de Gas Natural por ductos, Distribución de Gas Natural por ductos, Transmisión de Electricidad, Distribución de Electricidad y Alumbrado Público, Agua Potable y Saneamiento y Telecomunicaciones; y por otro lado, al gran número de incidentes que afectan a las redes de gas natural, como resultado de las acciones de excavación realizadas por terceros. Bajo dicho escenario, las políticas y el marco normativo a diseñarse debe estar orientado en primer lugar, hacia la búsqueda de una **planificación que permita la coordinación** eficiente entre el Estado y los Operadores, como actores involucrados en el manejo y uso del suelo y del subsuelo en el espacio público; y en segundo lugar a que los Operadores no solo cuenten con **información** sobre la ubicación exacta de instalaciones a su cargo, sino que tengan certeza de la ubicación de las instalaciones colindantes a las suyas, operadas por otras empresas prestadoras.

Es preciso tener en cuenta que, la falta de coordinación así como la falta de información ha venido generando: a) limitaciones físicas y técnicas para el diseño, planificación y construcción de nuevas instalaciones o para la realización de mejoras y reparaciones en las ya existentes; b) reducción de la eficiencia de las medidas de seguridad diseñadas para prevenir daños en las distintas infraestructuras; y, c) la ocurrencia de emergencias con costos humanos y materiales, no solo para las empresas prestadoras, sino para la población en general.

Es por ello que, conocer con exactitud la ubicación de las instalaciones o sistemas de redes existentes en el suelo y subsuelo en el espacio público, permitirá, entre otros, que aquellos que van a realizar alguna obra que implique excavar en dicho espacio, planifiquen adecuadamente la ejecución de sus trabajos, tomando las previsiones adecuadas para evitar daños a las infraestructuras colindantes, a la salud y la vida de las personas, y al medio ambiente; por lo que consideramos de suma importancia que se cree el Sistema Nacional de Gestión del Uso del Suelo y del Subsuelo en el Espacio Público -SINAGUS y la Coordinadora Nacional para la Gestión de Infraestructura de Servicios Públicos – CONAGES.

3.4. Comentarios específicos y aspectos de mejora al Proyecto

Sin perjuicio del comentario general formulado (ver numeral 3.3. del presente informe), debe señalarse que el Proyecto **no plantea la creación** del SINAGUS, del CONAGES y del Centro Único de Atención de Notificaciones de Excavaciones, sino que plantea como objetivo su promoción, estableciendo algunas precisiones o lineamientos y exhortando finalmente al Poder Ejecutivo a disponer las acciones necesarias para autorizar e implementar del Sistema Nacional de Gestión del Uso del Suelo y del Subsuelo en el Espacio Público.

Sin perjuicio de lo indicado en el párrafo que antecede y dado que el Proyecto recoge parte de las propuestas que Osinergmin ha venido formulando, existen algunos aportes a considerar como lineamientos en el Proyecto, así como aportes a la norma de creación efectiva del SINAGUS, del CONAGES y del Centro Único de Atención de Notificaciones de Excavaciones.

Sobre la planificación

Si bien el Proyecto señala que corresponde a la PCM, en el marco de su competencia y función rectora, formular los principios, normas, procedimientos y lineamientos que permitan la implementación del Proyecto, es necesario que se tenga en cuenta que previo a la ejecución, se debe contar con una **planificación eficiente**, por lo que se requiere una labor de coordinación a cargo de la CONAGES, a incorporar en el Proyecto.

Es importante precisar que con fecha 29 de junio de 2016, se aprobó la Ley N° 30477 - Ley que regula la ejecución de obras de servicios públicos autorizadas por las municipalidades en las áreas de dominio público, la cual tiene el objeto de regular los procedimientos para la ejecución de obras de servicios públicos de saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, gas natural y de servicios públicos locales, con la finalidad de mitigar el impacto negativo en las áreas de dominio público, en favor de los ciudadanos, que autoricen las municipalidades. Dicha Ley contempla disposiciones referidas al **Plan Anual de Obras** que deberán presentar las empresas públicas, privadas y mixtas prestadoras de servicios públicos, a la municipalidad correspondiente, señalándose que éste se elabora por cada año de gestión y se presenta la primera semana de diciembre del año anterior a su ejecución.

En tal sentido, resulta de suma importancia que la Coordinadora Nacional para la Gestión de Infraestructura de Servicios Públicos – **CONAGES, pueda realizar una labor de coordinación con las empresas públicas, privadas y mixtas prestadoras de servicios público previa a la presentación del Plan Anual de Obras de la Municipalidad**, lo que implicaría una participación de la CONAGES no sólo durante la excavación sino también durante la planificación de la ejecución de obras -vía Plan Anual de Obras- a realizar el año siguiente.

Sobre la excavación

Adicionalmente, es importante tener en cuenta **otros aspectos de mejora**, como los que Osinergmin ha propuesto -adicionales a los detallados en el numeral 3.1.- conforme se indica a continuación²:

- a) Establecer la **prohibición** a las empresas públicas, privadas y mixtas prestadoras de servicios públicos **de realizar excavaciones que no estén previstas en las obras programadas en el plan anual de obras** presentado a la Municipalidad de acuerdo a la Ley N° 30477.
- b) Establecer un **régimen de notificaciones**, que considere lo siguiente:
 - Previo a la excavación y una vez efectuada la notificación al Centro Único de Atención de Notificaciones de Excavaciones se debe haber obtenido una respuesta de este último sobre la señalización, el número de excavaciones y la programación de la obra.
 - Los procedimientos, plazos y demás acciones a realizar con posterioridad a la notificación, así como durante y después de la ejecución de la excavación serán determinados en las disposiciones reglamentarias que se establezcan para tal fin.
 - Por otro lado, si bien el Proyecto señala que no se encuentra sujeta a notificación previa aquella excavación que se realice en el caso de emergencia que implique un peligro a la vida, a la seguridad pública, a la salud o a la propiedad, consideramos necesario que se precise que, en dicho supuesto, deberá notificarse al Centro Único de Atención de

² Al margen de lo indicado, se considera necesario evaluar la inclusión del Ministerio de Cultura como integrante del Sistema Nacional de Gestión del Uso del Suelo y del Subsuelo en el Espacio Público - SINAGUS, toda vez que durante las excavaciones realizadas que afecten el suelo y/o el subsuelo podría ser necesaria la intervención de la referida entidad.

Notificaciones de Excavaciones de manera inmediata, dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia. La realización de excavaciones de emergencia no exime al Excavador de responsabilidad por los daños que la misma pueda generar.

- c) Establecer disposiciones referidas a la **señalización de la Infraestructura de Servicios Públicos y Servicios de Interés Público**, que deberá observar lo que se establezca en el Reglamento de la Ley, considerando el tipo de vía donde se ubica la infraestructura, debiendo comprender la ubicación precisa de los servicios instalados en coordenadas UTM, la profundidad de enterramiento, el tipo de señalización utilizada, el servicio transportado y el número de contacto de la empresa de servicios públicos propietaria de la infraestructura enterrada en dicha ubicación, conforme a las disposiciones que se establezcan para dicho fin, garantizando que la misma sea comprensible y visible.
- d) Establecer una limitación a la **cantidad de excavaciones** (según las indicadas en el Plan Anual de Obras y otros criterios).
- e) Establecer como **impedimento el uso de retroexcavadoras u otras máquinas de movimiento de tierras, cuando** en la zona proyectada para realizar los trabajos de excavación se cuente con Infraestructura de Servicios Públicos y Servicios de Interés Público de transporte de gas natural o hidrocarburos líquidos por ductos o distribución de gas natural por red de ductos.
- f) Establecer la obligación de que, si al momento de realizar una excavación se genera daños a cualquier Infraestructura de Servicios Públicos o Servicios de Interés Público, el excavador **notifique de forma inmediata dicho hecho, así como de la naturaleza del daño provocado**, directamente al Operador de infraestructura afectada o que pudiera ser afectada, debiendo **suspender la excavación**, de ser ello necesario, hasta que el Operador evalúe las consecuencias y repare el daño generado.
- g) Establecer la **responsabilidad solidaria del Concesionario con sus empresas contratistas** que generen un daño a cualquier Infraestructura de Servicios Públicos o Servicios de Interés Público.
- h) Establecer la obligación del **Centro Único de Atención de Notificaciones de Excavaciones de llevar los siguientes registros**: i) Registro de Operadores de Infraestructura de Servicios Públicos y Servicios de Interés Público, que deberán informar a dicho centro sobre cualquier modificación de la información ii) Registro de Notificaciones de Excavación, con la información detallada de todas las notificaciones de excavaciones recibidas, así como la atención y supervisión de las mismas.
- i) Contemplar un **régimen de supervisión, fiscalización y sanción**.

4. RECOMENDACIÓN

Remitir copia del presente Informe a fin de dar atención a la solicitud formulada por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, mediante Oficio N° 771-2018-2019-CODECO/CDRGLMGE-CR, ingresado a Osinergmin con escrito de registro N° 201900035660 de fecha 04 de marzo de 2019.

Atentamente,



Carlos Augusto Villalobos Dulanto
Jefe de Supervisión de Distribución de Gas Natural
División de Supervisión Regional



Gustavo Castillo Ojeda
Gerente de Supervisión Regional (e)