

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO SUPREMO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DE COMERCIALIZACIÓN DE GAS NATURAL COMPRIMIDO (GNC) Y GAS NATURAL LICUEFACTADO (GNL) APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 057-2008-EM

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, se establece en el artículo 79° que la distribución de Gas Natural por red de ductos es un Servicio Público y precisa que el Ministerio de Energía y Minas otorgará concesiones para el desarrollo de la misma.
- 1.2 Mediante Ley N° 27133, Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural se declara de interés nacional y necesidad pública, el fomento y desarrollo de la industria del Gas Natural, que comprende la explotación de los yacimientos de gas, el desarrollo de la infraestructura de transporte de gas y condensados; la Distribución de Gas Natural por Red de Ductos; y los usos industriales en el país.
- 1.3 Mediante del Decreto Supremo N° 040-99-EM, se aprobó el Reglamento de la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural, estableciéndose las condiciones específicas para la promoción del desarrollo de la industria del Gas Natural en el país.
- 1.4 Mediante el Decreto Supremo N° 042-99-EM se aprobó el Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos¹, el cual establece las condiciones para el otorgamiento de las Concesiones de Distribución, así como para la prestación de este Servicio Público por parte de dichos Concesionarios, a fin de promover el consumo masivo del Gas Natural dentro del territorio nacional.
- 1.5 A través del Decreto Supremo N° 063-2005-EM se dictaron normas para promover el consumo masivo de Gas Natural, estableciendo formas alternativas a la distribución por red de ductos de dicho combustible, como el Gas Natural Comprimido (GNC) y el Gas Natural Licuefactado (GNL).
- 1.6 Mediante el Decreto Supremo N° 057-2008-EM se aprobó el Reglamento de Comercialización de Gas Natural Comprimido (GNC) y Gas Natural Licuefactado (GNL), estableciendo las obligaciones de los agentes de dicho mercado y sujetando la actividad a régimen de libre competencia.

II. BASE LEGAL

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley N° 26221.
- 2.3 Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural, Ley N° 27133.
- 2.4 Reglamento de la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural, aprobado por Decreto Supremo N° 040-99-EM.
- 2.5 Dictan normas para promover el consumo masivo de Gas Natural, aprobadas por Decreto Supremo N° 063-2005-EM.

¹ Posteriormente recogido en el Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2008-EM.

- 2.6 Texto Único Ordenado (TUO) del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2008-EM.
- 2.7 Reglamento de Comercialización de Gas Natural Comprimido (GNC) y Gas Natural Licuefactado (GNL), aprobado por Decreto Supremo N° 057-2008-EM.
- 2.8 Política Energética Nacional del Perú 2010-2040, aprobada por Decreto Supremo N° 064-2010-EM.

III. ANÁLISIS

A. DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE GAS NATURAL EN EL PERÚ

- 3.1 La puesta en operación del proyecto Camisea permitió iniciar la producción del Lote 88 ubicado en la Región Cusco, permitiendo el comienzo del consumo masivo de Gas Natural en el país, desarrollándose dicha industria mediante el otorgamiento de concesiones en su cadena de valor.
- 3.2 La industria del Gas Natural se divide en tres ámbitos diferenciados: i) Exploración y Explotación, ii) Transporte por Ductos y iii) Distribución por Ductos.
- 3.3 Las actividades de Exploración y Explotación se realizan en el marco del libre mercado y competencia entre los diversos productores, en donde PERUPETRO S.A. en representación del Estado Peruano, se encarga de promocionar, negociar, suscribir y supervisar contratos de licencia para el desarrollo de dichas actividades en el Perú. Por su parte, las actividades de Transporte y Distribución por Ductos se encuentran sujetas a regulación tarifaria por parte del OSINERGMIN y se realizan en virtud al otorgamiento de una Concesión por parte del Ministerio de Energía y Minas.
- 3.4 En ese sentido, la principal forma de comercialización del Gas Natural se realiza a través de gasoductos de transporte y redes de distribución que conectan directamente los campos de producción y los puntos de consumo, e involucran adicionalmente, la instalación de Estaciones de Compresión como las ubicadas en el KP 127 (Kámani) y KP 210 (Chiquintirca), y sus correspondientes City Gates; así como de ampliaciones denominadas Loops. Por otro lado, debido a los altos costos de esta clase de infraestructuras y las grandes distancias requeridas para atender puntos de consumo determinados, una alternativa para su transporte y comercialización es a través de Gas Natural Comprimido (GNC) o Gas Natural Licuefactado (GNL), conocida también como gasoductos virtuales.
- 3.5 Cabe resaltar que además de la Planta de Licuefacción de Melchorita, cuya producción se destina a la exportación, se cuenta con la Planta de Licuefacción de Gas Natural recientemente construida por la empresa Lantera Energy S.A.C. cuyo objetivo es abastecer el mercado interno a pequeña escala ubicada en el distrito de Colán, provincia de Piura, región Piura,
- 3.6 Por otro lado, conforme a la información del Registro de Hidrocarburos de la página web de OSINERGMIN, existen Agentes Habilitados en GNC que cuentan con plantas de compresión ubicadas en Lima, Ica y Piura, quienes adquieren el gas natural de dos fuentes específicas: i) Concesionarios de distribución de Lima y Callao e Ica; y ii) Productores de la costa norte. Asimismo, se cuenta con la participación de un Agente Habilitado en GNL en la zona norte.

Sobre la actividad de Distribución de Gas Natural por ductos:

- 3.7 La actividad de distribución de Gas Natural por red de ductos es calificada como un servicio público por la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley N° 26221. Por su parte, el TUO del Reglamento de Distribución establece las condiciones para la prestación de este servicio bajo el régimen de Concesión, sujeto a regulación económica por parte del Estado.
- 3.8 Se debe tener presente que la inversión requerida para desarrollar la infraestructura de este servicio es elevada; y considerando que el mercado del servicio de distribución de Gas Natural representa un

monopolio natural, el Concesionario enfrenta eficiencias propias de esta clase de mercado derivadas de las economías de escala significativas respecto al tamaño de la demanda, dado que el costo unitario de producir el bien disminuye a medida que aumenta la tasa de producción, por lo que puede producir lo que requiere el mercado a menor costo que si existieran dos o más concesionarios compitiendo entre sí.

- 3.9 Por otro lado, se debe tener presente la diferenciación entre la actividad de distribución y comercialización del Gas Natural a través de ductos. La comercialización del Gas Natural propiamente dicha puede ser realizada por otras empresas bajo régimen de competencia. No obstante, conforme al TUO del Reglamento de Distribución, los Concesionarios gozan de una exclusividad para la comercialización por doce (12) años desde la firma del Contrato de Concesión, por lo que en la práctica, son quienes además comercializan el Gas Natural hacia los consumidores finales mediante el sistema de distribución.
- 3.10 En ese sentido, el marco normativo contenido en el TUO del Reglamento de Distribución exige al Concesionario expandir sus redes de distribución de manera constante, esto sujeto a planes de inversión anuales y quinquenales fiscalizados por el ente regulador. Asimismo, los Contratos de Concesión contienen obligaciones específicas de conexiones domiciliarias durante un número de años determinado, cuyo incumplimiento se sujeta al pago de penalidades.

Sobre la Actividad de Comercialización de GNC y GNL:

- 3.11 Tal como se mencionó en el numeral 3.4, otra alternativa para el suministro de gas natural es a través de camiones cisterna de GNC o GNL, el cual se realiza directamente a consumidores que demanden volúmenes considerables que justifiquen los costos asociados a las actividades de su procesamiento y transporte
- 3.12 Asimismo, a diferencia de la actividad de distribución por ductos, el Reglamento de Comercialización de GNC y GNL, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2008-EM, establece que esta es una actividad de libre mercado, sujeta únicamente a régimen de autorización administrativa; por lo que los agentes involucrados no cuentan con limitaciones de carácter geográfico, económico o comercial para el desarrollo de su actividad.

Suministro de Gas Natural en áreas no Concesionadas o donde no exista infraestructura para su distribución:

- 3.13 El artículo 9° del TUO del Reglamento de Distribución, dispone que:

“Artículo 9°.- Las disposiciones relacionadas con el acceso abierto de los interesados al uso del Sistema de Distribución, será materia de reglamentación por la DGH.

Los Interesados cuyos consumos de Gas Natural sean en volúmenes mayores a los treinta mil metros cúbicos estándar por día (30 000 m³/día) ubicados en zonas geográficas donde no exista un Concesionario de Distribución de Gas Natural, podrán solicitar autorización a la DGH para la instalación y operación provisional de un ducto que le permita contar con el Suministro de Gas Natural desde la Red de Transporte o desde las instalaciones del Productor de Gas Natural.

La autorización quedará sin efecto en el momento en que en dicha zona empiece a operar un Concesionario de Distribución de Gas Natural; debiendo en este caso, el ducto existente ser transferido al Concesionario de Distribución de la zona al valor que establezca OSINERGMIN”

- 3.14 Al respecto, de acuerdo al Quinto Considerando del Decreto Supremo N° 035-2013-EM, que crea el mecanismo de compensación para transferencia de Ducto de Uso Propio, la obligación de transferir el ducto existente al Distribuidor y la cancelación de la autorización respectiva tiene por finalidad “(...)

aprovechar las economías de escala y promover tarifas más eficientes que coadyuven a la extensión del servicio de gas natural en una determinada zona de Concesión (...)”.

- 3.15 Por su parte, el artículo 10° del Decreto Supremo N° 063-2005-EM, que dicta normas para promover el consumo masivo de Gas Natural, señala que en aquellas zonas en las que no se haya otorgado una Concesión o habiéndose otorgado, no exista la infraestructura para brindar el suministro, la Dirección General de Hidrocarburos podrá autorizar el abastecimiento de GNC y/o GNL, descomprimido o regasificado, según sea el caso, a través de redes hacia varios puntos de consumo. Asimismo, dispone que *“cuando se otorgue en Concesión la zona en donde se hayan instalado dichas redes y exista infraestructura para la prestación del servicio de distribución, las redes instaladas pasarán a formar parte del Sistema de Distribución, previo pago de un precio acordado por las partes; a falta de acuerdo sobre el precio, éste será determinado por el OSINERG”*
- 3.16 En virtud de la norma citada, cuando en una determinada zona no se haya otorgado Concesión o, habiéndose otorgado, no exista la infraestructura para que el Distribuidor suministre Gas Natural mediante sistemas de distribución, se podrá autorizar a comercializadores el abastecimiento de GNC y/o GNL, descomprimido o regasificado, según sea el caso, a través de redes hacia varios puntos de consumo. Tal como sucede en el caso de Ductos de Uso Propio instalados y operados por consumidores independientes para la adquisición de Gas Natural, otorgada la Concesión en la referida zona y siempre que exista la infraestructura para que el Distribuidor suministre Gas Natural mediante sistemas de distribución, las redes instaladas para el abastecimiento a través de GNC o GNL pasan a formar parte del sistema de distribución, previo pago de un precio.
- 3.17 Como se puede apreciar, este mecanismo por el cual las redes instaladas y operadas por los comercializadores de GNC y/o GNL pasan a formar parte del sistema de distribución del Distribuidor, tiene por objeto aprovechar las economías de escala y promover tarifas más eficientes en la distribución de gas natural. Ello demuestra que es interés del Estado que la Distribución de Gas Natural por Red de Ductos se realice únicamente por parte del Distribuidor, al cual el Estado justamente le ha otorgado la Concesión para suministrar dicho servicio.
- 3.18 Lo anteriormente señalado se reafirma con lo dispuesto por Ley N° 27133, que entre otras medidas, declara de interés nacional y necesidad pública la Distribución de Gas Natural por Red de Ductos.

B. SITUACIÓN ACTUAL EN EL PERÚ

- 3.19 En el país existen actualmente cuatro (04) concesiones de Distribución de Gas Natural tales como: Calidda (Lima y Callao), Contugas (Ica), Quavii (Norte), y Naturgy (Sur Oeste).
- 3.20 Las Concesiones de Lima y Callao e Ica iniciaron operación comercial en el 2004 y 2014, respectivamente. Se caracterizan por recibir el suministro de gas natural a través de ductos de transporte operados por Transportadora de Gas del Perú (TGP).
- 3.21 En el caso de las concesiones Norte y Sur Oeste, estas iniciaron operación comercial el 07.12.17 y el 05.12.17, respectivamente. Las empresas concesionarias se abastecen de Gas Natural a través de camiones que transportarán Gas Natural Licuefactado (GNL) desde la planta de Pampa Melchorita a cargo de la empresa Perú LNG S.R.L.
- 3.22 Con la existencia de las cuatro concesiones de distribución, en la actualidad existe una concurrencia entre los Concesionarios de Distribución de Gas Natural y los Comercializadores de GNC y GNL, por lo que ante el crecimiento del número de concesiones distribución en la país y en especial en atención al cumplimiento de la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040, aprobada por Decreto Supremo N° 064-2010-EM, corresponde analizar y definir el impacto que dicha concurrencia podría acarrear para el cumplimiento de los objetivos y lineamientos de la mencionada política, en aras de fortalecer la masificación del Gas Natural en el país.

C. FACULTAD DEL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS PARA EMITIR NORMAS

- 3.23 El artículo 3° de la Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, señala que el Ministerio de Energía y Minas es el encargado de elaborar, aprobar, proponer y aplicar la política del Sector, así como de dictar las demás normas pertinentes.

D. ARGUMENTOS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA MEDIDA PROPUESTA

De la Economía Social de Mercado, la Libertad de Empresa y el Interés Público:

- 3.24 La Constitución Política del Perú, respecto al régimen económico, señala lo siguiente:

“Artículo 58°.- Economía Social de Mercado

*La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.
(...)”*

- 3.25 En tal sentido, de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional², la interpretación del régimen económico constitucional a la luz del principio del Estado social y democrático de derecho, encuentra en el bien común (que es idéntico al interés de la sociedad) su *ratio* fundamental. En base a ello, dicho Tribunal refiere que es necesario establecer un orden jurídico que, bajo el influjo rector de la justicia social y por medio de un cuadro de instituciones públicas o privadas, *“permita a los hombres dedicados a las tareas económicas armonizar adecuadamente su propio interés particular con el bien común”*.

- 3.26 De ahí que, al adoptar la Constitución el modelo de la economía social de mercado es que se instaura la protección a la libre competencia como el régimen ordinario de las actividades económicas dirigidas a la satisfacción de las necesidades colectivas; y que, en caso de incompatibilidad entre los conceptos deberá prevalecer la garantía del Estado a favor de las necesidades colectivas fundamentado en su obligación de velar por el interés público.

- 3.27 De igual modo, la Constitución regula dentro del capítulo correspondiente al régimen económico, como un principio general el respeto a la libertad de empresa, comercio e industria. Así señala:

“Artículo 59°.- Libertad de Empresa

El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.”

- 3.28 Al respecto, el Tribunal Constitucional³ define el derecho de libertad de empresa como la facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. Y, adicionalmente, agrega que dicho derecho tiene como marco una actuación económica **auto determinativa**, lo cual implica que el modelo económico social de mercado es el fundamento de su actuación y, simultáneamente, el que impone los límites de su accionar; ello basando en el principio que ningún derecho es absoluto.

² Expediente N° 0008-2003-AI/TC

³ Expediente N | 0003-2006-PI/TC

3.29 Por consiguiente, dicha libertad debe ser ejercida con sujeción a la Constitución y la ley —siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan del interés público, el bien común, la seguridad, la higiene, la moralidad o la preservación del medio ambiente—, y su ejercicio debe respetar los diversos derechos de carácter socio-económico que la Constitución reconoce⁴.

3.30 En cuanto al interés público, dicho concepto ha sido definido por el Tribunal Constitucional⁵ de la siguiente manera:

“El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa.

La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público.

(...)

Como bien refiere Fernando Sainz Moreno (vide supra), en sí misma, la noción de “interés público” se distingue, aunque no se opone, a la noción de “interés privado”. Dicha distinción radica en que, por su capital importancia para la vida coexistencial, el interés público no puede ser objeto de disposición como si fuese privado.

Empero, el carácter público del interés no implica oposición ni desvinculación con el interés privado. No existe una naturaleza “impersonal” que lo haga distinto del que anima “particularmente” a los ciudadanos. Por el contrario, se sustenta en la suma de los intereses compartidos por cada uno de ellos. Por ende, no se opone, ni se superpone, sino que, axiológicamente, asume el interés privado. Es por eso que su preeminencia no surge de la valoración de lo distinto, sino de lo general y común.

(...)”.

3.31 De lo antes expuesto, queda claro que si bien la Constitución prioriza la competencia como un mecanismo de desarrollo de la economía, se debe tener en cuenta que la competencia en sí misma no es un fin sino un medio para alcanzar el bienestar social⁶. Con lo cual, la Constitución reconoce dentro del concepto de Economía Social de Mercado sus límites; siendo uno de ellos, el interés público, como una obligación del Estado de garantizar el interés general de la comunidad.

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PROPUESTA

3.32 Tal como se mencionó anteriormente, la actividad de distribución de Gas Natural representa un monopolio natural.

3.33 La teoría económica sostiene que un monopolio natural se produce cuando es más eficiente⁷ que una sola empresa de gran escala produzca un bien a fin de cubrir toda la demanda del mercado en lugar que dos o más empresas de menor escala lo hagan. Dicha característica es conocida como

⁴ El numeral 2 del artículo 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita por Perú el 27 de julio de 1977, aprobada mediante Ley N° 22231, señala lo siguiente:

“Artículo 32°. Correlación entre Deberes y Derechos

(...)

2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

⁵ Expediente N° 0090-2004-AA/TC.

⁶ Regulación de los servicios públicos. Fidel Rocha. Actualidad Jurídica. Año 2008. Tomo 177. Pág. 343.

⁷ Por eficiencia se entiende la eficiencia productiva, es decir, lograr el menor costo medio de producción.

subaditividad de costos⁸. En ese sentido, resulta más eficiente y beneficioso para la sociedad que una única empresa opere en el mercado.

- 3.34 Otro tema importante en este contexto de monopolio natural son los mecanismos de financiamiento a través de subsidios cruzados entre los consumidores de mayor rentabilidad (por ejemplo, de alto consumo) a los consumidores de menor rentabilidad (por ejemplo, de bajo consumo). Un esquema⁹ de subsidios cruzados no sería sostenible frente a nuevos competidores, ya que estos últimos podrían atender al segmento de demanda de alta rentabilidad, mientras que el concesionario tendría que abastecer a los consumidores de baja rentabilidad; situación conocida como “Cream Skimming” o “Descreme” de mercado. En ese sentido, el Concesionario enfrentaría problemas para poder cumplir con sus compromisos de servicio universal.
- 3.35 En el caso de las concesiones de distribución de gas natural por ductos en el Perú, el esquema de subsidios cruzados se ha empleado para poder lograr que las tarifas por el servicio de gas natural que tendrían que pagar consumidores en categorías de bajo consumo sean menores que las del combustible sustituto. De esta manera, se busca fomentar el uso del gas natural en aquellos tipos de consumidores que, en caso contrario, no podrían financiar el acceso y uso de gas natural debido a sus menores ingresos.

ANÁLISIS NORMATIVO SECTORIAL

Tratamiento de las actividades de comercialización de GNC y GNL y distribución por ductos en las normas sectoriales:

- 3.36 Como se puede apreciar, la distribución por ductos y la actividad de comercialización de GNC y GNL son estructuralmente distintas, pero comparten objetivos comunes en el suministro a consumidores de grandes volúmenes de Gas Natural. A continuación, se presenta un comparativo entre las características que diferencian ambas actividades:

Distribuidor por Ductos	Comercializador de GNC o GNL
Actividades en virtud de un Contrato de Concesión.	Solo necesita una autorización administrativa para operar.
Obligaciones de cobertura a consumidores conforme al Contrato de Concesión. Obligación de atención de nuevos suministros bajo plazos y condiciones establecidos en el Reglamento de Distribución.	Libertad para determinar objetivos comerciales
Ejecuta inversiones en infraestructura de uso público conforme al respectivo Contrato de Concesión, Planes Quinquenales y Planes Anuales aprobados por el Estado.	Las inversiones que ejecuta tienen fines privados.
Obligación de mantener garantía de fiel cumplimiento del Contrato de Concesión.	No mantiene garantías financieras ante el Estado.
Su actividad se encuentra sujeta a regulación económica.	Sin regulación económica.
Presta un servicio público.	No presta un servicio público.

⁸ Baumol, W. (1977). On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry. The American Economic Review, Vol. 67 No 5, pp. 809-822.

⁹ Smith, P. (1995). *Subscribing to monopoly: the telecom monopolist's lexicon (revisited)*. Public policy for the private sector; Note no. 53. Washington, D.C

- 3.37 Por tal motivo, es necesario que las normas sectoriales definan el ámbito de actuación de los agentes en el mercado a fin de compatibilizar sus actividades, teniendo en cuenta los objetivos y lineamientos de la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040, aprobada por Decreto Supremo N° 064-2010-EM.
- 3.38 Sobre el particular, inicialmente el Decreto Supremo N° 063-2005-EM - que reguló por primera vez la actividad de comercialización de GNC y GNL - estableció una regla a fin de compatibilizar las actividades de los Comercializadores de GNC o GNL con la de los Distribuidores de Gas Natural por ductos.
- 3.39 De esta manera, el artículo 3° de dicha norma dispuso que la actividad de comercialización de GNC o GNL podía ser realizada en zonas donde no existiese Concesión de Distribución y; respecto a aquellas en las que ya existiesen Concesiones otorgadas, únicamente en zonas donde el Concesionario no contase con infraestructura de redes para brindar el suministro; por lo que las autorizaciones de dichos comercializadores quedarían sin efecto cuando el Concesionario informase a la Dirección General de Hidrocarburos la disponibilidad para prestar el servicio en una zona determinada de la Concesión.
- 3.40 Posteriormente, mediante el artículo 9° del Reglamento de Comercialización de GNC y GNL, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2008-EM, se dejó sin efecto la disposición contenida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 063-2005-EM, al determinarse que:

“Artículo 9°.- Alcance de la autorización para comercializar y operar con GNC y GNL

La autorización a los Agentes Habilitados para la comercialización de GNC y/o GNL y la autorización para operar de los Consumidores Directos de GNC y/o GNL, tendrá validez en todo el territorio nacional, incluso en aquellas zonas en donde exista concesión de distribución de gas natural por red de ductos.

Cada establecimiento o unidad móvil que los Agentes Habilitados o Consumidores Directos de GNC y GNL utilicen en sus actividades, deberán inscribirse en el Registro de Hidrocarburos.”

- 3.41 Es decir, con la emisión del Decreto Supremo N° 057-2008-EM se dispuso que la autorización para la comercialización de GNC o GNL, tendrá validez incluso en aquellas zonas donde existiesen Concesiones de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, lo cual posibilitó que los Comercializadores de GNC o GNL puedan competir con los distribuidores en el segmento industrial y estaciones de GNV.
- 3.42 Esta modificación respondió a una necesidad de impulsar la masificación del Gas Natural a través del GNC y GNL en la mayor cantidad de zonas del país, habida cuenta que en dicho momento solo estaba en operación la Concesión de Lima y Callao y en esta el desarrollo de las redes aún se encontraba en camino a consolidarse; mientras que la Concesión de Ica se encontraba en proceso de otorgamiento. Por lo que dicha modificación posibilitaba el acceso al suministro de Gas Natural de los segmentos de consumo industrial y de estaciones de GNV, sin que estos se encuentren sujetos necesariamente a la disponibilidad de atención por parte del distribuidor de Gas Natural, permitiendo el crecimiento del uso del Gas Natural en un menor plazo y en más zonas.
- 3.43 Teniendo en cuenta estas consideraciones, la actividad de comercialización de GNC y GNL fue concebida como un mecanismo de abastecimiento destinado a suplir las necesidades de consumo en áreas que no contaban con el servicio de distribución, ya sea porque aún no existía un Concesionario o este no contaba con cobertura en dichas áreas.
- 3.44 En efecto, de acuerdo a los fundamentos de la Exposición de Motivos del Reglamento de Comercialización de GNC y GNL: *“la distribución de gas natural por red de ductos en Lima y Callao ha permitido la conversión a gas natural de muchos usuarios en los sectores industrial, eléctrico, residencial-comercial y vehicular; sin embargo, existen zonas ubicadas dentro y fuera del área de*

concesión que no tienen acceso al citado combustible porque o no existe concesionario de distribución en dicha zona o existiendo concesionario, el sistema de red de ductos todavía no se ha construido en dichas zonas. (...) las actividades de comercialización de Gas Natural Comprimido (GNC) y Gas Natural Licuefactado (GNL), hacen posible el desarrollo de nuevos mercados para el gas natural, mayormente en localidades que no tienen acceso a la infraestructura de ductos en el país, y permiten atender a aquellos usuarios finales alejados del Sistema de Distribución por Red de Ductos (...)”.

- 3.45 No obstante, la situación del desarrollo de las Concesiones de Distribución de Gas Natural en el país es diferente a la existente en el año 2008 - año en que se emitió el Reglamento de Comercialización de GNC y GNL – toda vez que el país cuenta con otras Concesiones de Distribución de Gas Natural, además de las Concesiones de Lima y Callao e Ica¹⁰. En el 2013 el Estado otorgó la Concesión Norte¹¹ que comprende los departamentos de Ancash, Cajamarca, La Libertad y Lambayeque y la Concesión Sur Oeste¹² que comprende los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna, cuya puesta en operación comercial se efectuó en diciembre de 2017.

Asimismo, actualmente se encuentra en cartera de PROINVERSIÓN el Proyecto “Masificación del Uso del Gas Natural – Distribución de Gas Natural por Red de Ductos en las Regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Cusco, Puno y Ucayali”¹³ que tiene por finalidad la selección de un Concesionario para la prestación del servicio de distribución por ductos en las mencionadas regiones, cuyo otorgamiento de Buena Pro se estima para el primer semestre de 2019 y su inicio de operación en un lapso no mayor a dos (02) años posteriores.

Por tal motivo, dado que en el corto y mediano plazo se contará con Concesiones de Distribución por ductos operando en un total de diecisiete (17) regiones del país, resulta necesario evaluar la conveniencia de mantener la disposición incorporada mediante el artículo 9° del Reglamento de Comercialización de GNC y GNL, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2008-EM.

- 3.46 De otro lado, teniendo en consideración que el objetivo 7 de la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040, aprobada por Decreto Supremo N° 064-2010-EM, es: “Desarrollar la industria del gas natural, y su uso en actividades domiciliarias, transporte, comercio e industria, así como la generación eléctrica eficiente” y que uno de sus lineamientos es “Ampliar y consolidar el uso del gas natural en la población del Perú”, se deben observar las eficiencias generadas por los monopolios naturales como las Concesiones de Distribución por ductos, una de las cuales redundando en el crecimiento de los consumidores de Gas Natural a través de la fijación de tarifas. Dichas eficiencias son aprovechadas por el regulador para establecer tarifas de distribución competitivas y ello requiere principalmente que el Distribuidor pueda incorporar a la mayor cantidad posible de consumidores de grandes volúmenes de Gas Natural.

- 3.47 Es necesario tener en cuenta que en términos abreviados, las tarifas de distribución son el producto de la división del componente de costos que asume el Concesionario en inversión, operación y mantenimiento del sistema de distribución y el volumen de demanda óptimo que posibilite que la tarifa pueda ser lo suficientemente competitiva, por lo que a mayor volumen que atienda el Concesionario, la tarifa será menor, mientras que en el caso opuesto la tarifa tenderá a incrementarse o en el caso de mantenerse, indefectiblemente se deberá restringir el crecimiento de cobertura de las redes, lo cual impactará en cualquiera de los casos, con mayor incidencia, en el consumidor residencial.

¹⁰ Que iniciaron operación comercial en los años 2004 y 2013, respectivamente.

¹¹ Aprobado por Resolución Suprema N° 067-2013-EM.

¹² Aprobado por Resolución Suprema N° 068-2013-EM.

¹³ Mediante Resolución Suprema N° 053-2014-EF, se ratificó el acuerdo adoptado por el Consejo Directivo de PROINVERSIÓN, en su sesión de fecha 21 de julio de 2014, en virtud del cual se acordó incorporar al Proceso de Promoción de la Inversión Privada al referido Proyecto.

- 3.48 Por tal motivo, se advierte que la norma vigente, que permite la competencia directa entre el Distribuidor de Gas Natural por Ductos y los Comercializadores de GNC y GNL en los grandes sectores de consumo, podría impedir el aprovechamiento de las eficiencias derivadas de las economías de escala que enfrentan las Concesiones de Distribución, para efectos de lograr los objetivos de la masificación del Gas Natural, principalmente hacia los consumidores residenciales, los cuales únicamente puede ser atendidos por los distribuidores por ductos.

IV. PROPUESTA NORMATIVA

- 4.1 Conforme a las consideraciones expuestas, el presente proyecto de norma introduce condiciones para la realización de la actividad de Comercialización de GNC y GNL en zonas otorgadas en Concesión para la Distribución de Gas Natural por Red de Ductos.
- 4.2 La finalidad de la presente propuesta se encuentra alineada con el objeto de la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural, Ley N° 27133 que declara de interés nacional y necesidad pública, el fomento y desarrollo de este tipo de industria, que comprende, entre otros, la Distribución de Gas Natural por Red de Ductos.
- 4.3 En tal sentido, la norma propuesta establece que la autorización del Comercializador de GNC y GNL tendrá vigencia en todo el territorio nacional, inclusive en zonas otorgadas en Concesión para la Distribución de Gas Natural por Red de Ductos hasta que el Concesionario solicite el inicio de la prestación del servicio de Distribución de Gas Natural en una zona en particular. Para ello el concesionario solicitará a la Dirección General de Hidrocarburos la delimitación de dicha zona estableciéndose para esos efectos un procedimiento a fin de que la mencionada solicitud sustente lo necesario para que se dé inicio a la fecha de prestación efectiva del servicio con la inherente planificación para la instalación de la infraestructura necesaria a fin de brindar el Servicio de Distribución de Gas Natural.
- 4.4 Cabe precisar que la solicitud deberá indicar, entre otros aspectos, la cantidad de clientes residenciales en el área adyacente, la cual se define como área beneficiada con conexiones residenciales de Gas Natural comprendida como mínimo, entre el perímetro de la industria y tres (03) km proyectados desde el mismo, considerando que por cada 1000 m³/mes de consumo del cliente industrial, se exigirá al Concesionario la conexión de un (01) usuario residencial, el cual será contabilizado dentro de su Primer Plan de Conexiones.
- 4.5 Es preciso señalar que en caso no se puedan realizar las conexiones residenciales de Gas Natural en el área adyacente, el Concesionario podrá trasladar dichas conexiones a un área alternativa propuesta por este, con la presentación de la debida justificación técnica y económica; y su respectiva aprobación por parte de la DGH.
- 4.6 Por otro lado, cabe señalar que el Comercializador de GNC y/o GNL que desee atender a un potencial Consumidor Directo de GNC y/o GNL o extender el plazo de sus actuales contratos; a partir de la fecha de publicación del Decreto Supremo, deberá cursar una comunicación por escrito a la DGH para la aprobación del plazo, previa opinión del Concesionario, por el cual permanecerá brindando su servicio. La DGH solicitará al Concesionario información a fin de consultarle sobre su capacidad y/o disponibilidad para atender a los potenciales Consumidores Directos de GNC y/o GNL; así como el plazo en el que estaría en condiciones de realizar dicho suministro. El Comercializador de GNC y/o GNL podrá suscribir un Contrato de Suministro con el potencial Consumidor Directo de GNC y/o GNL hasta por el plazo máximo indicado por la DGH, en caso que el Concesionario no pueda atender dicho suministro en el plazo máximo de seis (6) meses, contado desde la formulación de la consulta.

La DGH tendrá un plazo de quince (15) días hábiles contados desde su notificación, para dar respuesta a la comunicación del Comercializador de GNC y/o GNL, la cual también tendrá que ser remitida al Concesionario.

- 4.7 Lo anterior mencionado guarda relación con el flujograma indicado líneas abajo en función de la propuesta normativa planteada:

Masificación del uso del Gas Natural por Red de Ductos en el marco de cumplimiento de la Política Energética Nacional



- 4.8 Asimismo, la propuesta normativa tiene como objetivo incrementar las inversiones del sector, mejorar la cobertura de la masificación del Gas Natural y el acceso de los consumidores residenciales al servicio de Distribución por Ductos en sustitución del GLP envasado. Todo ello de conformidad a lo dispuesto en los lineamientos de Política Energética Nacional del Perú 2010-2040, como se ha comentado anteriormente.
- 4.9 De lo contrario, al no realizar el cambio normativo propuesto el derecho de exclusividad otorgado por el Estado para el desarrollo de esta actividad perdería su contenido esencial debido a la *Cream Skimming* ocasionado por las empresas Comercializadoras de GNC o GNL. Así, se estaría enviado una señal equivocada al mercado desincentivándolos a participar en futuros proyectos de desarrollo de Masificación del Gas Natural que convoque el Estado con la finalidad de beneficiar a los usuarios residenciales a través de los mecanismos de subsidios cruzados contenidos en las tarifas de los Contratos de Concesión.
- 4.10 En tal sentido, la propuesta normativa establece las condiciones de mercado que se requieren para que ambos agentes (Distribuidores por Ductos y Comercializadores de GNC y GNL) puedan desarrollarse de manera eficiente, debido a las condiciones del mercado antes mencionadas. Lo cual resulta razonable y necesario a fin de cumplir con el compromiso asumido por el Estado en los lineamientos de Política Energética Nacional del Perú 2010-2040, al promover la masificación del gas natural a través de ductos por ser de interés nacional e interés públicos, de conformidad con la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria de Gas Natural, Ley N° 27133.
- 4.11 Es importante precisar que el mencionado proyecto normativo, también alcanza a las actividades de comercialización de GNC o GNL en Establecimientos de Venta al Público que expendan GNV, en cualquier zona geográfica de las Concesiones de Distribución por Ductos.
- 4.12 Finalmente se propone crear el Registro de Contratos y Acuerdos de Suministro de GNC y/o GNL, suscritos por los Comercializadores de GNC y/o GNL con los Consumidores Directos de GNC y/o GNL, en el que deberán registrarse los mismos, el cual estará a cargo de la Dirección General de Hidrocarburos, a fin de realizar su monitoreo, revisión y publicación de un listado en la página web institucional incluyendo expresamente el plazo de suministro al Consumidor, entre otros.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

- 5.1 La presente norma permitirá que las eficiencias generadas por las economías de escala propias del mercado de distribución por ductos puedan ser aprovechadas en beneficio del desarrollo, principalmente del sector domiciliario, así como de la competitividad de las tarifas de distribución. Por su parte, los comercializadores de GNC y GNL podrán continuar desarrollando su actividad en todo el territorio nacional, sujetos a las condiciones establecidas en la presente norma.
- 5.2 La propuesta normativa establece que la autorización del Comercializador de GNC y GNL tendrá vigencia en todo el territorio nacional, inclusive en zonas otorgadas en concesión para la Distribución de Gas Natural por Red de Ductos hasta que el Concesionario solicite el inicio de la prestación del servicio de Distribución de Gas Natural en una zona en particular. Para ello el Concesionario solicitará a la Dirección General de Hidrocarburos la delimitación de dicha zona estableciéndose para esos efectos un procedimiento a fin de que la mencionada solicitud sustente lo necesario para que se de inicio a la fecha de prestación efectiva del servicio con la inherente planificación para la instalación de la infraestructura necesaria a fin de brindar el Servicio de Distribución de Gas Natural.

VI. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Decreto Supremo incorpora y modifica los artículos 3° y 9° del Reglamento de Comercialización de Gas Natural Comprimido (GNC) y Gas Natural Licuefactado (GNL), aprobado por Decreto Supremo N° 057-2008-EM, a fin de compatibilizar las actividades que realizan los comercializadores de GNC o GNL y los distribuidores por ductos, teniendo en cuenta los objetivos de la Política de Masificación del Gas Natural que persigue el Estado.