CONGRESO de la REPÚBLICA

Proyecto de Ley N° 7019/2023-CR

SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
09 FEB. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:55

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERES NACIONAL LA MASIFICACION DEL GAS NATURAL EN LA REGION DE CAJAMARCA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TACURI VALDIVIA German Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2024 14:37:42-0500

El congresista que suscribe, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA** miembro de la bancada BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76°, 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERES NACIONAL LA MASIFICACION DEL GAS NATURAL EN LA REGION DE CAJAMARCA

Artículo Único.- Declaración de interés nacional.

Declárese de necesidad pública y de preferente interés nacional la masificación del gas natural a través de la ejecución de infraestructura de transporte y de distribución por red de ductos en la Región Cajamarca con la finalidad de garantizar un precio nivelado para todos los consumidores del servicio de gas natural y promover el acceso universal y equitativo a servicios energéticos de calidad para toda la población.

Lima, 08 de febrero del 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2024 14:41:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2024 13:17:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2024 14:41:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2024 14:55:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2024 15:02:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 08/02/2024 15:10:58-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El artículo 58 de la Constitución Política establece que, los servicios públicos son inherentes a la finalidad de una economía social de mercado, donde el Estado actúa bajo el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en su sentencia del expediente 2151-2018-PA/TC, en relación a la prestación de los servicios públicos ha reconocido el acceso a la energía como un derecho social no enumerado en la Constitución, no obstante que constituye una necesidad básica de los ciudadanos. En ese sentido, el Tribunal Constitucional establece que la actuación del Estado frente a los servicios públicos se realiza bajo las siguientes condiciones:

I. Accesibilidad, pues advierte que, en materia de servicios públicos la energía es una necesidad básica que tienen las personas, sin las cuales no pueden tener una vida digna, ejercitar sus derechos, ni desarrollarse en sociedad.
II. Eficiencia y calidad, es decir, que se asegure que las empresas que proporcionen el servicio lo hagan de manera completa y atendiendo las necesidades básicas de la población.
III. Regularidad y continuidad, que el Estado garantice un acceso y prestación efectiva, continua, suficiente, de calidad y sin discriminación.
IV. Solidaridad, que exige la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas de la población más vulnerable; y

Así las cosas, la Constitución Política, la Jurisprudencia, han reconocido la importancia fundamental del acceso a la energía y la responsabilidad del Estado de erradicar la pobreza energética, que repercute en el desarrollo social, ambiental y económico de las regiones del país.

Cabe anotar que la pobreza energética[1] es un concepto que no ha sido incorporado a nivel de Ley en nuestro país, pero que sin embargo, ha constituido las bases del diseño regulatorio normativo del subsector energético más recientemente. En ese sentido, la región Cajamarca sigue presentando serias complicaciones para cumplir los siguientes objetivos:

- Que, la población de la región Cajamarca acceda universalmente a una fuente energética como el gas natural, que le permita a sus pobladores realizar sus actividades personales como económicas, sin importar que se encuentren en zonas alejadas de Lima y Callao.

[1] Así se observa en el libro "Pobreza energética: análisis de experiencias internacionales y aprendizajes". Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo – PNUD, pág. 53, 2018.

- Además, que los habitantes de la región Cajamarca accedan al gas natural bajo ciertos estándares de calidad, lo que implica la continuidad y no interrupción de la energía.
- Asimismo, que el gas natural sea asequible, es decir que exista una tarifa nivelada para los consumidores de la región Cajamarca respecto de la región Lima y Callao, para efectos de que sus habitantes puedan satisfacer las necesidades básicas de la población.

I.1. PROBLEMÁTICA QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1.1. La masificación del gas

El Decreto Supremo N° 103-2023-PCM, de acuerdo a lo establecido por el inciso 11 del artículo 19 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprueba la actualización del "Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050"; el mismo que establece:

"Al año 2050, se consolidarán los proyectos relacionados con la masificación del uso del gas natural y las redes de distribución; principalmente en las zonas centro y sur del país, permitiendo una transición energética segura y un cambio de matriz con mayor uso de recursos energéticos renovables."

En la misma línea, la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040 establece como uno de sus objetivos prioritarios, el desarrollo de la industria del gas natural, y su uso en actividades domiciliarias, transporte, comercio e industria, así como la generación eléctrica eficiente.

Al respecto, el artículo 79 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo 042-2005-EM establece que la distribución de gas natural por red de ductos es un servicio público, la cual consta de las actividades previas de exploración, explotación, producción, transporte y finalmente la actividad de distribución.

En ese sentido, el acceso al servicio de gas natural por red de ductos además de permitir la generación eléctrica de manera eficiente con bajas emisiones de CO2, promoverá polos de desarrollo (industrias medianas y grandes) lo que contribuirá a la dinámica económica en las zonas de influencia, y a la masificación del uso de gas natural en todas las regiones del país a un menor costo.

Cabe anotar que, de conformidad con el "Diagnóstico de la Situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios del sector energía y minas PMI 2024-2026" publicado por la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) del Ministerio de Energía y Minas, el servicio de transporte de hidrocarburos por ductos presenta dos indicadores de brecha:

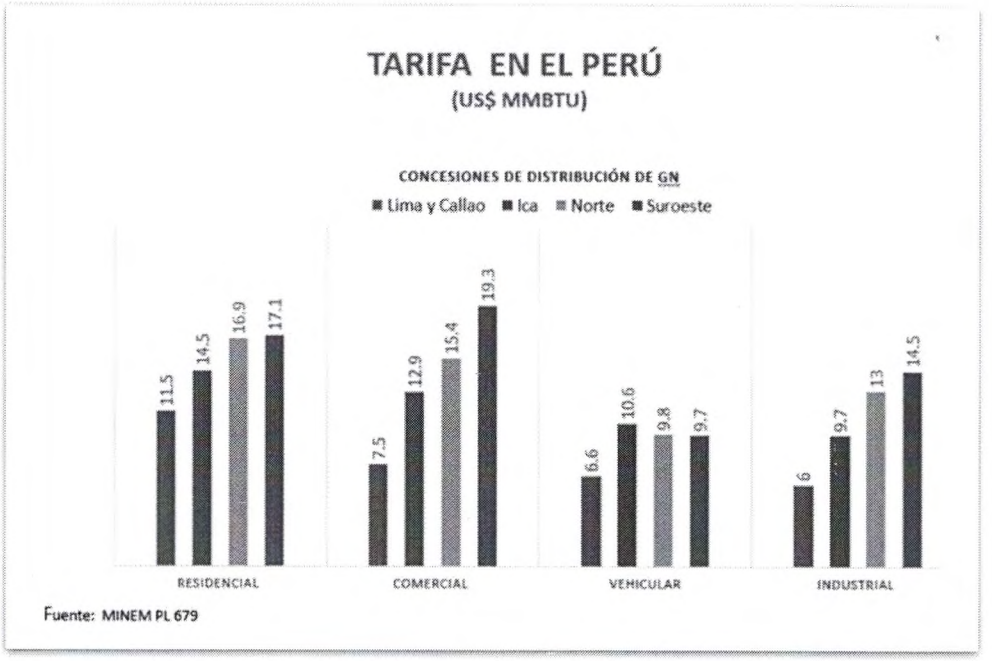
i) Porcentaje del servicio de transporte de hidrocarburos por ductos por implementar, el cual presenta una brecha a nivel nacional del 100%, equivalente a 1 771 Km por implementar, y,

ii) Porcentaje del servicio de transporte de hidrocarburos por ductos que no cuenta con redundancia", presenta una brecha a nivel nacional del 100%, equivalente a 221 Km por implementar.

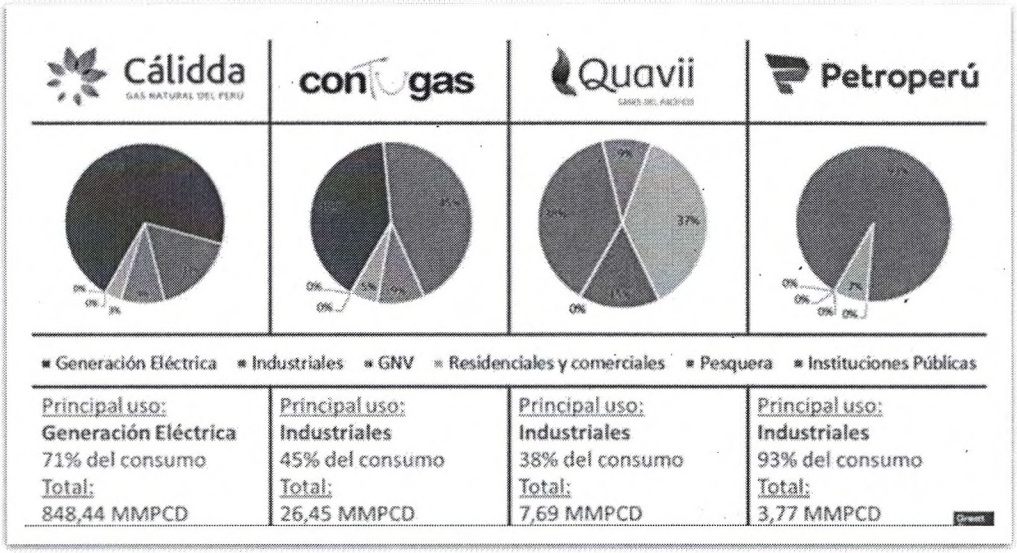
1.1.2. El precio de gas natural para los consumidores de Cajamarca

Esta iniciativa nace de las diferencias en las tarifas aplicadas a los consumidores de energía de las concesiones de Calidda y Contugas (Lima y Callao e Ica) respecto de las tarifas aplicadas a los consumidores de los concesionarios de las regiones del Norte (Quavii) y Sur Oeste (Petroperú).

En el gráfico siguiente, se puede observar que la tarifa es mucho más costosa para el usuario final (cliente residencial, comercial e industrial) de gas natural de los concesionarios fuera de Lima y Callao.



Ahora bien, pese a la regulación existente, tales como la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión social Energético; Ley 27133, Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural; el uso del gas natural para las actividades de generación eléctrica, industriales, residenciales y demás no se ha expandido con la rapidez y en la cantidad requerida para que dicha fuente de energía sea competitiva en todos los sectores de consumo, como se observa en el cuadro siguiente:



Fuente: Osinergmin

La problemática de tarifas diferenciadas según concesionario, determina un gas natural más económico para los consumidores de Lima y Callao frente a las otras regiones, por lo que esta propuesta legislativa busca que se declare de interés nacional la ejecución oportuna de nuevas redes de gas natural en la región Cajamarca, que permita precios más competitivos frente a otros sustitutos como el diesel o el GLP, buscando maximizar el beneficio económico social y ambiental.

A continuación, puede apreciarse una comparación entre el costo del servicio de un usuario final que demanda energía de un concesionario que se abastece de gas natural de una conexión directa al sistema por red de ductos (Lima y Callao e Ica) respecto del usuario final cuyo suministro de energía se realiza a través de un gasoducto virtual (Concesión Norte que comprende a la región Cajamarca, entre otras), y donde se incorporan los costos por licuefacción, transporte virtual y regasificación de gas natural en el precio final:

Componentes del precio final del gas natural en Lima, Callao e Ica	Componentes del precio final del gas natural en Ancash, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Arequipa, Moquegua y Tacna
Precio final = Precio de gas + transporte + distribución	Precio final = Precio de gas + transporte + **licuefacción + transporte virtual** + distribución

Fuente: Minem

1.1.3. Necesidad de ampliar la estructura de redes de transporte y de distribución del gas natural en la región Cajamarca

Por lo expuesto, el principal obstáculo para una masificación del gas natural rápida y en la capacidad que necesita el país, es la falta de infraestructura de transporte de gas natural y de distribución domiciliaria, por tres motivos: a) las distancias son grandes; b) existe un desequilibrio en la distribución de la población (excesiva concentración, pero excesiva diseminación, igualmente); y, c) hay asimismo una gran desigualdad social, que hace más difícil el normal equilibrio económico de la explotación.[2]

En efecto, Perú con 1.568 kms de gasoductos, es uno de los países de la región que presenta una de las menores infraestructuras de transporte de gas natural, por debajo de los referentes de la región, Argentina (16.000 km), Brasil (9.608 km), Colombia (7.460 km) y Bolivia (4.167 km).[3]

Por otra parte, como se podrá apreciar en el siguiente cuadro, la concesión Norte donde se encuentran las regiones de Ancash, Cajamarca, La Libertad y Lambayeque tienen una demanda que representa el 15% de la demanda de la región Lima y Callao; siendo también proporcionalmente menor la cantidad de km de redes de distribución comparada con la concesión de Lima y Callao.

Concesión	Usuarios Residenciales	Km de redes de distribución de PE	Metro / Usuario residencial
Lima y Callao	1,696,713	15,553.95	9.2
Ica	85,232	1,292.15	15.1
Concesión Norte: Ancash, Cajamarca, La Libertad y Lambayeque	236,624	3,407	14.4
Concesión Sur Oeste: Arequipa, Moquegua y Tacna	12,846	395.5	30.8
Total	2,031,415	20,648.60	10.2

Fuente: Minem

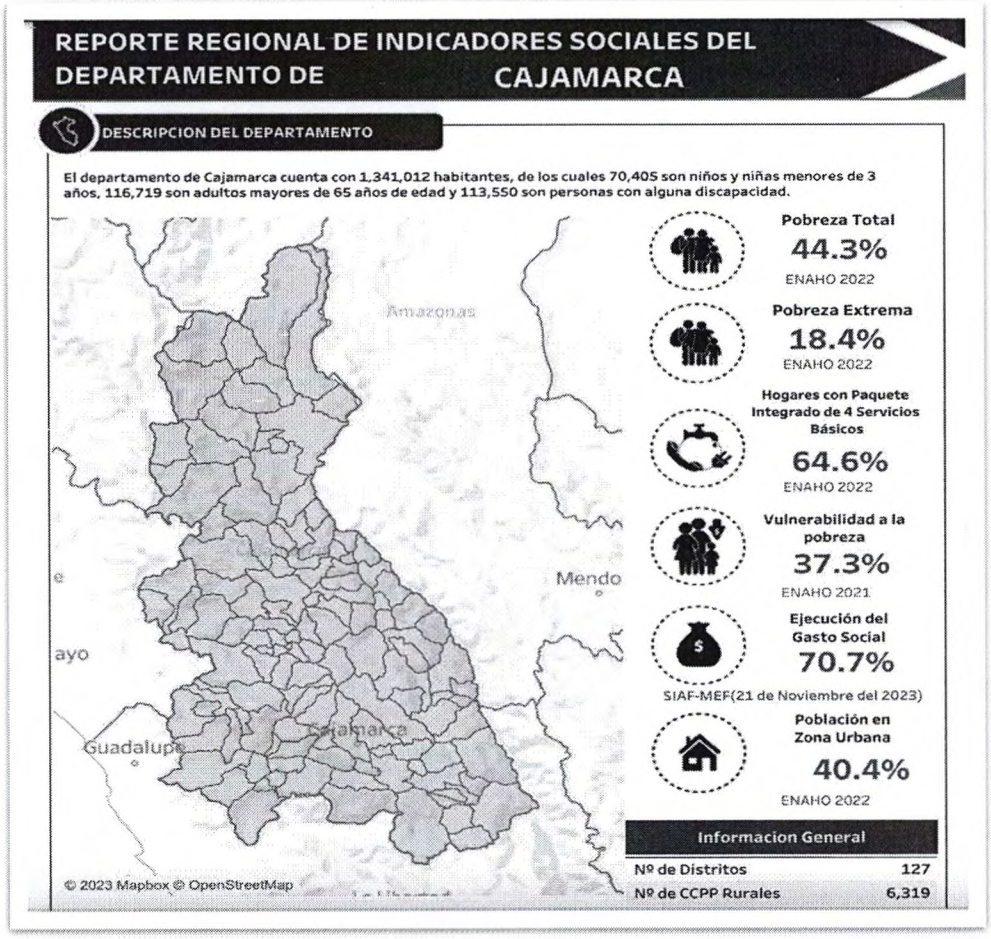
En consideración con lo anterior, es el momento de incluir dentro de la masificación del gas natural a un sector mayoritario de los consumidores regulados de la región Cajamarca, en la medida que es un energético promovido por el Estado, a través de la Política Energética Nacional 2010 a 2040.

[2] DEL GUAYO, Iñigo. "Evaluación de la regulación en Iberoamérica: caso del gas" en FERNEY MORENO (compilador). Regulación de energía eléctrica y de gas II, Bogotá, Colombia, 2014, pp. 81-91.
[3] Informe del Sector Gas Natural del Perú, Cifras 2022. Edición VIII (2023).

1.1.4. Pobreza energética en la región Cajamarca

De acuerdo con el Plan de Acceso Universal a la Energía, la masificación del uso de gas natural tiene como objetivo que el transporte por red de ductos alcance a las poblaciones de menores recursos para uso residencial y vehicular.

Cabe anotar que en el caso de Cajamarca, la pobreza total según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) para el año 2022, fue del orden de 44.3% y la pobreza extrema de 18.4%. En ese sentido, la masificación de gas a través de la ejecución de la infraestructura de red de ductos, debe reconocer el concepto de pobreza energética en el acceso al servicio público de gas natural.



Fuente: MIDIS

I.2. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos
- Ley N° 27133, Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural.
- Ley N° 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social
- Resolución Ministerial N° 053-2023-MINEM/DM, Aprueban el Plan de Acceso Universal a la Energía 2023 – 2027.
- Decreto Supremo N° 032-2004-EM, Reglamento para las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos
- Decreto Supremo N° 040-2008-EM, Aprueban Texto Único Ordenado del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, aprobado mediante D.S. Nº 042-99-EM
- Decreto Supremo N° 063-2005-EM, Dictan Normas Para Promover el Consumo Masivo de Gas Natural.
- Decreto Supremo N° 043-2007-EM, Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos.
- Decreto Supremo N° 052-93-EM, Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos.
- Decreto Supremo Nº 002-2019-EM, Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos
- Decreto Supremo N° 012-2021-EM, Reglamento para Optimizar el Uso del Gas Natural y la Creación del Gestor del Gas Natural.
- Decreto Supremo N.° 240-2018-EF, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos
- Decreto Supremo N.° 176-2010-EF, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1031, que Promueve la Eficiencia de la Actividad Empresarial del Estado.

I.2.1. Antecedentes

Se reconoce la importancia estratégica del gas natural como recurso energético clave para el desarrollo sostenible y la seguridad energética de la nación, y conscientes de los desafíos que ha enfrentado la masificación de este recurso en Perú, especialmente en regiones fuera del ámbito de Lima y Callao; así mismo se considera la experiencia internacional, que demuestra la viabilidad y los beneficios de una política energética enfocada en la equidad y la sostenibilidad, tal como se ha visto en países vecinos que han logrado significativos avances en la cobertura de gas natural en sus territorios.

Se reafirma el compromiso del Estado peruano con la promoción del acceso equitativo a los recursos energéticos, la reducción de las desigualdades regionales y la búsqueda de soluciones integrales que respondan a las necesidades de todas las comunidades, incluidas aquellas en la Región de Cajamarca.

Destacando la urgente necesidad de superar las barreras estructurales y estratégicas que han limitado la expansión del gas natural, para asegurar que este recurso contribuya efectivamente al bienestar económico, social y ambiental de la población peruana, incluyendo la promoción de inversiones y el desarrollo de infraestructura adecuada.

Esto nos conlleva a considerar varios aspectos claves enfocados en la necesidad de expandir este recurso en la Región de Cajamarca, tales como:

Desafíos Históricos en la Masificación: La masificación del gas natural en Perú ha enfrentado obstáculos significativos a lo largo de los años. A pesar de los recursos disponibles, como el gas de Camisea, la infraestructura y las políticas no han logrado una distribución equitativa a nivel nacional. La rentabilidad ha sido un factor determinante, limitando la expansión a regiones que no presentan una demanda alta o rentable para inversionistas privados[4].

Foco en la Exportación: La estrategia energética del país ha dado prioridad a la exportación del gas natural sobre su distribución interna. Este enfoque ha restringido la disponibilidad del recurso para el consumo interno, afectando la

[4] https://climatetrackerlatam.org/historias/19-anos-de-camisea-y-el-fracaso-de-la-masificacion-del-gas-en-peru/

posibilidad de una masificación efectiva que beneficie a todas las regiones, incluida Cajamarca[5].

Comparaciones Internacionales: La experiencia de otros países de la región, como Colombia, demuestra que es posible alcanzar altos niveles de cobertura de gas natural mediante políticas adecuadas. Colombia ha logrado una cobertura que supera el 75%, un contraste marcado con el 14% de cobertura en Perú, donde la mayoría se concentra en Lima y Callao.

Legislación e Iniciativas Previas: Ha habido intentos por parte del gobierno para promover la masificación del gas a través de legislación y proyectos específicos, como el proyecto 679/2021-PE. Sin embargo, la dependencia de las asociaciones público-privadas (APP) y la búsqueda de rentabilidad han complicado estos esfuerzos[6].

Retos y Metas Futuras: A pesar de los desafíos, el gobierno peruano se ha propuesto metas ambiciosas para aumentar la cobertura de gas natural en el país hacia el 2026, lo que incluiría duplicar las conexiones domiciliarias y ampliar la disponibilidad en más regiones, señalando un compromiso con la mejora de la infraestructura y acceso al gas natural[7].

Estos antecedentes subrayan la complejidad de la masificación del gas natural en Perú y la necesidad de abordar tanto los desafíos estructurales como los estratégicos para lograr una distribución más equitativa y sostenible del recurso. La situación de Cajamarca, como parte de este contexto, refleja la urgencia de adoptar medidas específicas que aseguren su inclusión en los beneficios de la masificación del gas natural, enfocándose en la superación de barreras históricas y la implementación de políticas innovadoras y comprometidas con el desarrollo regional y nacional.

---

[5] https://climatetrackerlatam.org/historias/19-anos-de-camisea-y-el-fracaso-de-la-masificacion-del-gas-en-peru/
[6] https://larepublica.pe/sociedad/2022/03/22/la-masificacion-del-gas-natural-y-su-ruta-fallida-en-las-regiones-del-sur-cusco-arequipa-lrsd
[7] https://larepublica.pe/economia/2021/11/11/gas-natural-gobierno-propone-marco-legal-para-acelerar-la-masificacion-del-gas-pedro-castillo

II. EFECTO DE VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa no contraviene ninguna disposición legal de nuestro ordenamiento jurídico, por el contrario la presente iniciativa legislativa, siendo una ley declarativa, busca dictar medidas para promover la masificación del gas natural en la región de Cajamarca, con el fin promover la transición hacia una matriz energética más sostenible y respetuosa con el medio ambiente.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En la presente propuesta legislativa, no genera costo adicional al erario nacional, debido a que busca promover la descentralización de masificación del gas natural, en especial en la región Cajamarca. Es por ello se enfoca en aspectos:

a) Impacto económico:

La masificación del gas natural en la Región de Cajamarca promete ser un catalizador para el crecimiento económico, generando empleo directo e indirecto en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura, a la vez que atrae inversiones nacionales e internacionales para el desarrollo regional. Este proyecto no solo impulsará la economía local mediante la creación de nuevas oportunidades laborales, sino que también ofrecerá a hogares y empresas acceso a una fuente de energía más económica, reduciendo significativamente los costos energéticos y mejorando la competitividad de las empresas locales en un movimiento estratégico hacia la sostenibilidad y eficiencia energética.

b) Impacto Social:

La masificación del gas natural en Cajamarca se perfila como una iniciativa transformadora, prometiendo mejorar significativamente la calidad de vida mediante el acceso a una fuente de energía más limpia, lo cual se espera reduzca las enfermedades respiratorias derivadas de la contaminación del aire por el uso de combustibles sólidos. Además, este proyecto tiene el potencial de cerrar la brecha energética entre las zonas urbanas y rurales, favoreciendo un desarrollo más equitativo y asegurando que los beneficios del progreso lleguen a todos los sectores de la población, mejorando así el bienestar general y promoviendo la justicia social en términos de acceso a recursos energéticos

c) Impacto Ambiental:

La adopción del gas natural en lugar de fuentes de energía más contaminantes no solo contribuye significativamente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos, sino que también disminuye el impacto ambiental en comparación con métodos tradicionales como la extracción y quema de carbón o la producción de energía a partir de petróleo, favoreciendo así la conservación del medio ambiente.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Mediante Resolución Legislativa 002-2023-2024-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023-2024, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de octubre de 2023.

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las siguientes políticas del Estado:
Política 8: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
Política 10: Reducción de la pobreza.
Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
Política 13: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social
Política 17: Afirmación de la economía social de mercado.
Política 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental.