



COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).

COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS Periodo Anual de Sesiones 2023-2024

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Energía y Minas, la observación del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la "Ley que declara de interés nacional la puesta en operación de la Refinería Pucallpa y la modernización de la Refinería Iquitos". Las observaciones han sido presentadas de conformidad con el artículo 108° de la Constitución Política del Perú.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes, con la aprobación del acta con la dispensa de su lectura para efectuar los acuerdos, en su Octava Sesión Ordinaria del 31 de octubre del 2023, la aprobación del Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa "Ley que declara de interés nacional la puesta en operación de la Refinería Pucallpa y la modernización de la Refinería Iquitos" (Proyectos de Ley 2097/2021-CR y 2299/2021-CR). Votaron a favor los señores congresistas: Segundo Teodomiro Quiroz Barboza, Héctor José Ventura Ángel, Kelly Roxana Portalatino Ávalos, Nilza Merly Chacón Trujillo, Jorge Alberto Morante Figari, Eduardo Salhuana Cavides, María Elizabeth Taipe Coronado, José Ernesto Cueto Aservi, Luis Gustavo Cordero Jon Tay, Jorge Samuel Coayla Juárez, Jorge Luis Flores Ancachi, Francis Jhasmina Paredes Castro y Diana Carolina Gonzales Delgado.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Antecedentes procedimentales

- 1.1 El Proyecto de Ley 2097/2021-CR, de autoría de la señora congresista Francis Jhasmina Paredes Castro, propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la puesta en operación de la Refinería de Pucallpa", ingresó al área de Trámite Documentario el 24 de mayo de 2022 y fue remitido a la Comisión de Energía y Minas como única comisión dictaminadora, mediante decreto de envío del 26 de mayo de 2022.

El Proyecto de Ley 2299/2021-CR, de autoría de la señora congresista Rosio Torres Salinas, propone la "Ley que declara de necesidad pública y de interés nacional el proyecto de modernización de la Refinería de Iquitos", que ingresó al área de Trámite Documentario el 08 de junio de 2022 y fue remitido a la Comisión de Energía y Minas como única comisión dictaminadora, mediante decreto de envío del 15 de junio de 2022.

- 1.2 El dictamen recaído en ambos proyectos, presentado con texto sustitutorio, fue aprobado por mayoría en la Vigésima Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Energía y Minas del 06 de julio de 2022. El dictamen fue presentado al área de Trámite Documentario el 02 de agosto de 2022.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).

- 1.3 El 23 de junio de 2023, se debatió y aprobó en primera votación y se exoneró de segunda votación. La Autógrafa de la "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS", se remitió al Presidente de la República el 11 de julio 2023, de conformidad con el artículo 108° de la Constitución Política del Perú.
- 1.4 La Autógrafa de Ley Observada ingresó al Congreso de la República el 1 de agosto de 2023, mediante Oficio 253-2023-PR, de la Presidencia de la República, suscrita por la Presidenta de la República y el Presidente del Consejo de Ministros.

II. OBJETO DE LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA

La Autógrafa de Ley tiene un artículo único a través del cual se declara de interés nacional la puesta en operación de la Refinería Pucallpa y la modernización de la Refinería Iquitos.

III. ANTECEDENTE Y CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY.

3.1 ANTECEDENTES

La refinería de Pucallpa es un activo de gran importancia para la seguridad energética de la región Ucayali y parte de la amazonia del país, su capacidad de refinamiento es de 3.600 barriles de petróleo diarios (bpd). La refinería podría usarse como "terminal de despacho (de combustibles) y otra es modificarla para procesar nuevos productos. La información planteada sustenta la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico nacional, una norma que permita llamar la atención del ejecutivo de la necesidad de "declarar de interés nacional la puesta en operación de las instalaciones de la refinería de Pucallpa", como una posibilidad de ofrecer seguridad energética y combustibles limpios a las regiones de Ucayali y Loreto.

Asimismo, la refinería de Iquitos influye de manera directa en las actividades económicas de la propia ciudad de Iquitos, esto debido a que no solo se provee del Petróleo Industrial N° 06 (petróleo residual) a las empresas de servicio eléctrico presentes en la ciudad (Genrent y Electro oriente S.A.) sino también abaratando los costos de producción de energía; de esta manera, se convierte en el principal proveedor de combustibles en la ciudad (gasolina de 84 y 90, además del Turbo A-1 para la aviación comercial). Se debe mencionar que la generación de la energía terminal, la cual proviene del petróleo residual, es usada para las ciudades de Iquitos y Nauta, la cual tiene un plazo indefinido. En ese tenor, esta propuesta legislativa propone "declarar de interés nacional la modernización de la refinería Iquitos", a fin de incrementar su capacidad de producción de 10,500 bpd a 12,000 bpd.

En ese sentido, la presente propuesta legislativa busca que se declare de interés nacional la puesta en operación de la Refinería Pucallpa y la modernización de la Refinería Iquitos, las cuales pertenecen a PETROPERU, a fin de que se incorporen

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).

dentro de las prioridades de inversión del Estado Peruano; para que se promueva su financiamiento, mediante el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (APP), por la modalidad de Asociación Público - Privada; lo cual no solo permitirá que el proyecto sea financiado de manera integral por el sector privado, sino que permitirá que el Estado pueda transferir gran parte de los riesgos a la empresa que asuma dicho compromiso.

Importancia de las Leyes Declarativas

La importancia de las normas declarativas radica en que hacen un llamado de atención al Poder Ejecutivo para que este pueda intervenir en distintas provincias y distritos del país, a fin de resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos, declarando de interés nacional y de necesidad pública una determinada intervención.

De acuerdo con lo expresado en la Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR, del 12 de junio de 2018, la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos establece que *"Las leyes que tienen el carácter de - declaratoria de interés y necesidad pública - son generalmente normas declarativas, emitidas por el Congreso de la República, las cuales tienen la particularidad excepcional de carácter de un supuesto explícito, y por tanto, no se adecúan a la fórmula general de que cierto supuesto debe seguir una consecuencia."*

Las normas declarativas presentan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo: no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gastos; como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización; y la inobservancia de estas leyes declarativas no genera ningún tipo de responsabilidad".

Sobre la autonomía de PETROPERÚ S.A.

De acuerdo al Artículo 3° del Decreto Legislativo 43, Ley de la Empresa Petróleos del Perú, el objeto social de PETROPERU S.A. es el de llevar a cabo actividades de Hidrocarburos conforme lo dispone la Ley Orgánica de Hidrocarburos. En el ejercicio de su objeto social PETROPERU S.A. actuará con plena autonomía económica, financiera y administrativa, y con arreglo a los objetivos, política y estrategia que apruebe el Ministerio de Energía y Minas, pudiendo realizar y celebrar toda clase de actos y contratos, y regirse en sus operaciones de comercio exterior, por los usos y costumbres del comercio internacional y por las normas del Derecho Internacional y la industria de hidrocarburos generalmente aceptadas

Con fecha 18 de diciembre de 2013 se publicó la Ley N° 30130 que declaró de necesidad pública e interés nacional la prioritaria ejecución de la modernización de la Refinería Talara para asegurar la preservación de la calidad del aire y la salud

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).

pública, y adoptar medidas para fortalecer el gobierno corporativo de PETROPERÚ S.A.

La Ley N° 30130 autoriza a PETROPERÚ S.A. a vender o emitir acciones para que sean colocadas en el mercado de valores. En este proceso, el Estado puede incorporar una participación privada de hasta el 49% de su capital social en circulación. Asimismo, se establece que puede realizar actividades y proyectos de inversión, siempre y cuando no generen a la empresa pasivos firmes o contingentes, presentes o futuros, y que no afecten las garantías del Proyecto Modernización Refinería Talara (PMRT) ni demanden recursos al tesoro público, lo cual no limita aquellos proyectos que permitan mantener la operatividad de PETROPERÚ S.A. a la entrada en vigencia de la ley. Estas restricciones cesarán cuando PETROPERÚ S.A. generen los flujos suficientes para garantizar el pago del endeudamiento contraído para las inversiones vinculadas al PMRT, y se haya incorporado una participación privada de al menos 40% en su capital social en circulación.

Finalmente, mediante Decreto de Urgencia N° 023-2022, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia económica y financiera destinadas a evitar el desabastecimiento de combustible a nivel nacional, se aprobó un Plan de Fortalecimiento de PETROPERÚ S.A., mediante el cual se contrató a una consultora especializada internacional, el consorcio Arthur D. Little / Columbus MB Latam Inc, para que elaboren un Plan de Reestructuración, cuyo objetivo es reforzar la gobernanza y la sostenibilidad financiera de PETROPERÚ S.A. y de sus operaciones a nivel nacional.

Este Plan de Reestructuración fue aprobado por el Directorio y presentado a la Junta General de Accionistas el 25 de julio de 2023; mediante el cual PETROPERÚ S.A. está obligado a informar sobre el nivel de implementación de este Plan de Reestructuración.

Sobre la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público-Privadas (APP)

Mediante Decreto Legislativo 1362 se aprobó la regulación de la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público-Privadas (APP) y Proyectos en activos. La norma es de aplicación a las entidades públicas pertenecientes al Sector Público No Financiero, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.

De acuerdo al artículo 20 del Decreto Legislativo 1362, las APP constituyen una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública y uno o más inversionistas privados. Mediante las APP se desarrollan proyectos de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a infraestructura pública y servicios públicos, investigación aplicada, y/o innovación tecnológica.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).

Asimismo, las APP permiten que se distribuyan los riesgos y los recursos de los proyectos; y pueden originarse por iniciativa estatal o por iniciativa privada.

Los contratos de APP para desarrollar un proyecto constituyen título suficiente para que el inversionista haga valer los derechos que dicho instrumento le otorga frente a terceros; en especial, los mecanismos de recuperación de las inversiones y los beneficios adicionales expresamente convenidos, pudiendo incluir servicios complementarios.

El inversionista puede explotar los bienes objeto del contrato de Asociación Público Privada, directamente o a través de terceros, manteniendo en todo momento su calidad de único responsable frente al Estado peruano. Sin perjuicio de lo anterior, los proyectos de Asociación Público Privada que recaigan sobre bienes públicos, no otorgan al inversionista un derecho real sobre los mismos.

De acuerdo al artículo 22° del Decreto Legislativo 1362, las APP se clasifican en:

1. Cofinanciadas: son aquellas que requieren cofinanciamiento, u otorgamiento o contratación de garantías financieras o garantías no financieras que tienen probabilidad significativa de demandar cofinanciamiento.
2. Autofinanciadas: son aquellas con capacidad propia de generación de ingresos, que no requieren cofinanciamiento y cumplen con las siguientes condiciones:
 - a. Demanda mínima o nula de garantía financiera por parte del Estado, conforme lo establece el Reglamento.
 - b. Las garantías no financieras tienen una probabilidad nula o mínima de demandar cofinanciamiento, conforme lo establece el Reglamento.

3.2 OBSERVACIONES A LA AUTÓGRAFA DE LEY

El Poder Ejecutivo, en aplicación del artículo 108° de la Constitución Política del Perú, formula observaciones a la Autógrafa de Ley, en los siguientes términos:

PRIMERA OBSERVACIÓN RELACIONADA CON LA PRIORIZACIÓN DEL PROYECTO POR INTERÉS PÚBLICO:

- "Al respecto debemos señalar que si bien la "Declaratoria de interés nacional" no genera impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica, y que la inobservancia de estas leyes declarativas no genera, per se, ningún tipo de responsabilidad; debemos señalar que aceptar que es de interés nacional la puesta en operación de la Refinería Pucallpa y la modernización de la Refinería Iquitos; implica aceptar que se debe priorizar la ejecución de las citadas inversiones."

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).

SEGUNDA OBSERVACIÓN RELACIONADA CON EL SANEAMIENTO FINANCIERO DE PETROPERÚ S.A.:

- "En tal sentido, dada esta difícil situación financiera que viene atravesando PETROPERÚ S.A., es imperiosa la necesidad de su estabilización económica y financiera, para lo cual, en parte, debe entrar en operaciones la Refinería de Talara al 100% y cancelar las obligaciones de deuda que ha asumido para financiar dicha inversión (más de US\$ 5,000 millones). Por tanto, al no avizorarse una solución en el corto o mediano plazo, consideramos que realizar las inversiones cuya Declaratoria de interés nacional se propone y cuyo monto se desconoce, complicaría la estabilidad económica de la empresa."

TERCERA OBSERVACIÓN RELACIONADA CON FINANCIAMIENTO:

- Por otro lado, de materializarse con posterioridad la ejecución de las inversiones cuya "Declaratoria de interés nacional" se propone, el Estado tendría que efectuar un mayor apoyo financiero y/o inyección de capital a la empresa; toda vez que, por los niveles de endeudamiento que ya tiene comprometido PETROPERÚ S.A. y los "covenants" que tiene en su contrato de préstamo con CESCE (préstamo para la Planta de Refinería de Talara), no podría tomar deuda hasta que concluya el pago de dichas obligaciones en el año 2031.
- Dada la crítica situación de PETROPERÚ S.A., la puesta en operación de la refinería de Pucallpa y la modernización de la refinería de Iquitos, que de acuerdo con el texto del Dictamen se financiaría con cargo al presupuesto de PETROPERÚ S.A., podría resultar en mayores demandas de recursos por parte de la referida empresa hacia el MEF con su consecuente impacto en la caja fiscal.

IV. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES A LA AUTÓGRAFA DE LEY

4.1 Posiciones que la Comisión puede adoptar, respecto de las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo

La Comisión debe establecer de qué manera puede pronunciarse con respecto a las observaciones que presenta el Presidente de la República a la Autógrafa de Ley. Para responder esta interrogante, señalaremos que las observaciones formuladas por el Presidente de la República se tramitan como cualquier proposición y corren con el expediente que dio origen a la ley observada¹.

¹ Reglamento del Congreso de la República

Artículo 79. La autógrafa de la proposición de ley aprobada será enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la proposición aprobada, las presenta al Congreso en el mencionado término de quince días útiles.

Las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero correrán en el expediente que dio origen a la ley observada y su reconsideración por el Congreso requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

En caso de que la autógrafa de la ley observada haya devenido de un proyecto exonerado del trámite de envío a comisiones, la observación es decretada a la comisión competente en función a su especialidad.



COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).

El Reglamento del Congreso de la República no precisa la forma de cómo deben pronunciarse las Comisiones respecto a las autógrafas observadas; por esta razón el Consejo Directivo aprobó el Acuerdo N° 080-2003- 2004/CONSEJO-CR, de fecha 16 de setiembre de 2003, el cual estableció las formas alternativas de pronunciamiento que las Comisiones pueden tener:

"ALLANAMIENTO: Cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que, sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.

INSISTENCIA: Cuando la Comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa.

Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

NUEVO PROYECTO: Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la Comisión incorpora al texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones, por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo.

Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

- a. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sean respecto del fondo o de la forma;*
- b. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo."*

Con lo establecido en el referido Acuerdo del Consejo Directivo, la Comisión de Energía y Minas tiene tres opciones para emitir su pronunciamiento: la insistencia, el allanamiento o un nuevo texto.

4.2 RESPUESTA A LA PRIMERA OBSERVACIÓN RELACIONADA CON LA PRIORIZACIÓN DEL PROYECTO POR INTERÉS PÚBLICO – LEY DECLARATIVA

Para dar respuesta a la primera observación realizada por el Poder Ejecutivo, es necesario responder a la siguiente pregunta ¿cuál es la utilidad e importancia de las leyes declarativas?

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).

Hay quienes consideran que las leyes declarativas no revisten mayor importancia, que incluso su debate y aprobación distraen a los congresistas y "consumen tiempo que puede ser utilizado en temas más trascendentes para el país". Sin embargo, como los parlamentarios no tienen iniciativa de gasto, ni participan directamente en la gestión del Estado, es a través de las normas declarativas que hacen un llamado de atención al Poder Ejecutivo para intervenir en distintas provincias y distritos del país para resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos, declarando de interés nacional y de necesidad pública una determinada intervención. Luego, dependerá del Poder Ejecutivo, de las autoridades regionales y locales, y de la población trabajar en su implementación.

Por otro lado, ¿cuál es la posición del Poder Ejecutivo respecto a las leyes declarativas? El Ministerio de Economía y Finanzas es el ministerio que se opone reiteradamente a las normas declarativas, sustentando que dichas propuestas legislativas vulnerarían la Constitución Política del Perú respecto a: i) el principio de separación de poderes (Artículo 43); ii) a la prohibición de los parlamentarios de crear, ni aumentar el gasto público (Artículo 79); y, al principio de equilibrio presupuestario (Artículo 78). Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas omite el análisis realizado por el órgano jurídico del mismo Poder Ejecutivo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en cuanto a las normas de naturaleza declarativa.

De acuerdo con lo expresado en la Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR, del 12 de junio de 2018, la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *"Las leyes que tienen el carácter de - declaratoria de interés y necesidad pública - son generalmente normas declarativas, emitidas por el Congreso de la República, las cuales tienen la particularidad excepcional de carácter de un supuesto explícito, y por tanto, no se adecúan a la fórmula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia.*

Las normas declarativas presentan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo: no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gastos; como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización; y la inobservancia de estas leyes declarativas no genera ningún tipo de responsabilidad". (El subrayado es nuestro)

Asimismo, el Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ, del 10 de abril de 2013, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, precisó que *"solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda";* además, *"las propuestas normativas que incorporen las categorías necesidad pública e interés*

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).

nacional deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:

- *Que su contenido esté vinculado al bien común.*
- *Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.*
- *Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.*
- *Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.*
- *Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado."*

Por tanto, la Comisión de Energía y Minas está habilitada para proponer leyes con nociones jurídicas de necesidad pública e interés nacional, siempre que la propuesta normativa no *"emane de una actuación arbitraria, si no, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos"*.

En ese sentido, la Declaratoria de interés nacional no genera impacto económico en el presupuesto estatal, ni impone una obligación jurídica; por tanto la inobservancia de estas leyes declarativas no genera ningún tipo de responsabilidad, por lo que no queda claro la razón de esta observación.

4.3 RESPUESTA A LA SEGUNDA OBSERVACIÓN RELACIONADA CON EL SANEAMIENTO FINANCIERO DE PETROPERÚ S.A.

Las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley solo tienen connotaciones económicas, aluden que aceptar que la puesta en operación de la Refinería Pucallpa y la modernización de la Refinería Iquitos son de interés nacional implicaría aceptar que estas inversiones deben ser priorizadas, lo que no es del todo cierto. Es verdad que existe un interés de la población de ambas ciudades de que el Poder Ejecutivo cumpla con lo solicitado, pero no de manera inmediata, lo ideal es que se programe en el tiempo el cumplimiento de esta solicitud porque es un pedido de la población.

Asimismo, el Poder Ejecutivo sustenta su observación en la difícil situación financiera que viene atravesando PETROPERÚ S.A., y que al no avizorarse una solución en el corto o mediano plazo, consideran que la Declaratoria de interés nacional que se propone podría complicar la estabilidad económica de la empresa estatal.

Tenemos conocimiento de la actual situación financiera de Petroperú, pero debe entenderse que esta empresa estatal actúa con plena autonomía económica, financiera y administrativa, pudiendo realizar y celebrar toda clase de actos y contratos y regirse en sus operaciones de comercio exterior, por los usos y costumbres del comercio internacional y por las normas del Derecho Internacional y la industria de hidrocarburos, generalmente aceptadas.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).

En ese sentido, la Ley N° 30130 autoriza a PETROPERÚ S.A. a vender o emitir acciones para que sean colocadas en el mercado de valores. En este proceso, el Estado puede incorporar una participación privada de hasta el 49% de su capital social en circulación. PETROPERÚ S.A. puede realizar actividades y proyectos de inversión, siempre y cuando no generen a la empresa pasivos firmes o contingentes, presentes o futuros, y que no afecten las garantías del Proyecto Modernización Refinería Talara (PMRT) ni demanden recursos al tesoro público.

Asimismo, mediante Decreto de Urgencia N° 023-2022, se aprobó un Plan de Fortalecimiento de PETROPERÚ S.A., mediante el cual se contrató a al consorcio Arthur D. Little / Columbus MB Latam Inc, para que elaboren un Plan de Reestructuración, cuyo objetivo es reforzar la gobernanza y la sostenibilidad financiera de PETROPERÚ S.A., y de sus operaciones a nivel nacional. Este Plan de Reestructuración fue aprobado por el Directorio y presentado a la Junta General de Accionistas el 25 de julio de 2023; mediante el cual PETROPERÚ S.A. está obligado a informar sobre el nivel de implementación de este Plan de Reestructuración.

Por tanto, la afirmación del Poder Ejecutivo carece de sustento, PETROPERÚ S.A. se encuentra en una etapa de recuperación económica, y en cualquier momento, puede tomar decisiones empresariales sobre sus activos como por ejemplo financiar sus proyectos mediante Asociaciones Público-Privadas (APP), lo cual está regulado en el Decreto Legislativo 1362, Decreto Legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en activos.

Conforme al Decreto Legislativo N° 1362, las APP autofinanciadas son aquellas que tienen la capacidad de generación de ingresos propios, que no requieren cofinanciamiento del sector público. Pueden requerir una demanda mínima o nula de garantía financiera por parte del Estado. Asimismo, pueden existir garantías no financieras que tienen una probabilidad nula o mínima de demandar cofinanciamiento.

Las asociaciones Público-Privadas son modalidades especializadas en la participación de la inversión privada en donde la empresa del sector privado aporta la experiencia, el conocimiento, los equipos y la tecnología; así como distribuir los riesgos y los recursos, con el objeto de crear, desarrollar, operar y mantener la infraestructura pública. Los contratos de APP son de largo plazo, en los cuales hay una adecuada distribución de los riesgos entre ambas partes, así como múltiples ventajas para el sector público como por ejemplo permite al sector privado introducir tecnología e innovación en la empresa pública para mejorar su productividad a través de la eficiencia operativa. Asimismo, incentiva al sector privado a entregar los proyectos a tiempo y dentro del presupuesto acordado, permite el incremento del sector privado en las empresas estatales, aminora los riesgos de la inversión ya que se transfieren al sector privado, etc.

Asimismo, la agencia de calificación de riesgo Standard & Poor's Global Ratings rebajó la calificación a "B+" de "BB" a PETROPERÚ S.A. como emisor de deuda a largo plazo, así como el perfil de crédito independiente de la compañía a "ccc+" de

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).

"b-". Esto se debe principalmente a la escasa liquidez de la petrolera nacional que ha desencadenado una nueva solicitud de ayuda al gobierno peruano y la necesidad de negociar los términos del pacto con Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE).

Por ese motivo, es muy importante que PETROPERÚ S.A. busque otras fuentes de financiamiento distintas al Estado, y una solución son las Asociaciones Público-Privadas aquí mencionadas.

4.4 RESPUESTA A LA TERCERA OBSERVACIÓN RELACIONADA CON FINANCIAMIENTO

El Poder Ejecutivo también alude a que "*....de materializarse con posterioridad la ejecución de las inversiones cuya "Declaratoria de interés nacional" se propone, el Estado tendría que efectuar un mayor apoyo financiero y/o inyección de capital a la empresa*"; esta observación tampoco es veraz, como se mencionó en la respuesta anterior, PETROPERÚ S.A. tiene la potestad de tomar decisiones empresariales que no necesariamente implican un apoyo financiero por parte del Estado.

Asimismo, el Poder Ejecutivo insiste en que "*la puesta en operación de la refinería de Pucallpa y la modernización de la refinería de Iquitos, podría resultar en mayores demandas de recursos por parte de la referida empresa hacia el MEF con su consecuente impacto en la caja fiscal*"; esta afirmación no es verdadera, habría que recordarle al Poder Ejecutivo que las normas declarativas no generan impacto económico en el presupuesto estatal, ni imponen obligaciones legales; además, PETROPERÚ S.A. puede tomar decisiones sobre sus activos o asociarse con empresas privadas, no necesariamente depende de un rescate económico por parte del MEF, por lo que esta afirmación no debe ser tomada en cuenta.

Las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo carecen de sustento y deben ser desestimadas, debido a que las propuestas normativas que incorporan las categorías de necesidad pública e interés nacional tienen como objetivo el bienestar de la sociedad y la satisfacción de los derechos fundamentales; asimismo, las leyes declarativas contienen un vínculo político más que jurídico, y como tal no generan impacto financiero en el Estado ni su incumplimiento tiene efectos normativos, así como su inobservancia no genera ningún tipo de responsabilidad al Poder Ejecutivo.

4.5 Determinación del tipo de pronunciamiento ante la observación a la autógrafa

La Comisión de Energía y Minas, a tenor del análisis, ha decidido mantener todo el texto originario de la Autógrafa de Ley observada. Por consiguiente, de conformidad con el Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR, el cual estableció las formas alternativas de pronunciamiento que las Comisiones pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las Autógrafas de Ley aprobadas por el Congreso; correspondería aplicar el párrafo siguiente:

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).

"Insistencia: Cuando la Comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafo."

En tal sentido, la Comisión propone la INSISTENCIA de la "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS"

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas, la Comisión de Energía y Minas, recomienda insistir en todas las observaciones formuladas por el Presidente de la República.

Por consiguiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108° de la Constitución Política del Perú, el tercer párrafo del artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República y el Acuerdo del Consejo Directivo, de fecha 16 de setiembre de 2003, se recomienda la INSISTENCIA de la Autógrafo de Ley.

Dese cuenta

Sala de Comisiones.

Lima, 31 de octubre de 2023.



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2023 11:59:06-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2023 17:17:17-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodora FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2023 12:58:05-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2023 17:24:15-0500

SEGUNDO QUIROZ BARBOZA

Presidente

Comisión de Energía y Minas



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2023 10:03:40-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2023 19:52:22-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2023 14:45:37-0500



COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PUESTA EN OPERACIÓN DE LA REFINERÍA PUCALLPA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA IQUITOS" (Proyecto de Ley Nros. 2097 y 2299/2021-CR).



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2023 13:06:37-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2023 16:16:34-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2023 15:35:38-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2023 16:37:58-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2023 10:49:42-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2023 12:15:55-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY LUIS
GUSTAVO FIR 15300817 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2023 12:28:58-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, 4 de diciembre de 2023.

Al orden del día



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
Director General Parlamentario (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA