

Distribución de Gas Natural por Red de Ductos

María Julia Aybar Solís*

Camisea se formó como un proyecto de interés nacional y constituye uno de los programas de inversión de capital más importantes en la historia del país. Los beneficios que Camisea trae al Perú son numerosos, entre los cuales tenemos, fomento de la inversión, reducción de tarifas, creación de empleo, más exportación y a todo ello se suma la mejor protección del medio ambiente que con otros combustibles. Actualmente el Perú puede decir que el proyecto de Camisea es una realidad y ahora este proyecto se encuentra en su última etapa, su distribución. Es en torno a ello, que en el presente artículo la Dra. María Julia Aybar nos introduce en la normativa vigente acerca de la distribución del gas abordando todos los temas relevantes en esta área.

Desde el año 2000 en el cual se licitó el Proyecto Camisea se viene hablando del desarrollo de la industria del gas natural en el país. Sobre el particular cabe precisar, de manera muy simple, que el desarrollo de dicha industria se efectúa en tres grandes etapas: (i) la explotación del gas desde los yacimientos ubicados en el subsuelo del territorio nacional (en este caso en el área denominada Camisea, en la Provincia de la Convención en Cuzco), (ii) el transporte de dicho gas natural desde el Cuzco hasta Lima y (iii) la distribución del mismo hasta los usuarios finales. En el presente artículo nos vamos a referir únicamente a la última etapa de dicha industria, la distribución del gas natural por red de ductos.

Dentro del marco legislativo de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley N° 26221¹, la referida actividad de distribución de gas natural se encuentra regulada en el “Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos” aprobado mediante el Decreto Supremo N° 042-99-EM, el mismo que ha sido modificado mediante los Decretos Supremos N° 012-2001-EM, N° 042-2001-EM, N° 053-2001-EM, N° 015-2002-EM, N° 003-2003-EM, N° 038-2004-EM y N° 063-2005-EM (en adelante el Reglamento). El Reglamento regula la actividad de distribución de gas natural por red de ductos, señalando expresamente que éste es un servicio público. Asimismo, incluye los procedimientos para otorgar los títulos de concesión para el desarrollo de la actividad de distribución, para fijar las tarifas aplicables, las normas de seguridad que deberá tener en cuenta el operador, las normas para la protección ambiental, así como las normas vinculadas a la fiscalización de las actividades de distribución.

De acuerdo a lo estipulado en el Reglamento, la distribución del gas natural a través de un sistema de redes, sólo puede ser realizada si aquél que presta el servicio cuenta con un Contrato de Concesión, el mismo que deberá ser otorgado por el Ministerio de Energía y Minas a través de la Dirección General de Hidrocarburos.

El Contrato de Concesión otorga un derecho de exclusividad al Concesionario respecto del área sobre la cual se otorga el mismo. Este derecho será absoluto por un plazo que no podrá exceder de doce (12) años contados desde la Puesta en Operación Comercial, luego del cual, las áreas no atendidas podrán ser solicitadas por terceros interesados, siempre que el Concesionario no haya hecho uso del derecho de preferencia que le confiere el Reglamento.

La Concesión se otorga por un plazo determinado que no puede ser mayor de sesenta (60) ni menor de veinte (20) años. Dicho otorgamiento puede efectuarse por Licitación o Concurso Público, o a solicitud de parte. En el primer caso, la Dirección General de Hidrocarburos u otra entidad pública designada conforme a ley es la encargada de aprobar las bases del concurso. Asimismo, el área sobre la cual recaerá la Concesión debe ser aprobada por Resolución Ministerial.

En el caso que el otorgamiento se efectúe por solicitud de parte, el Reglamento establece los requisitos que debe cumplir el interesado, los mismos que incluyen, además de la descripción de aspectos técnicos y económicos del proyecto, lo siguiente: la presentación

* Abogada con especialidad en Hidrocarburos por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Gerente Legal de PERU LNG S.R.L.

¹ Texto Unico Ordenado aprobado por el Decreto Supremo N° 042-2005-EM.

de contratos o compromiso de contratar para el suministro de gas natural por parte de uno o más Productores² que garanticen el suministro por el plazo de dos (2) años, un Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la autoridad competente (este requisito, a criterio del interesado, podrá ser presentado hasta antes del inicio de sus actividades), una propuesta tarifaria conforme al procedimiento establecido por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), una fianza bancaria de validez, vigencia y cumplimiento de solicitud de Concesión, cargo de presentación de la solicitud presentada a OSINERG para la aprobación del Informe Técnico Favorable, documentación que acredite la experiencia de la entidad que operará el Sistema de Distribución, etc.

Asimismo, el Reglamento establece que dentro del procedimiento para el otorgamiento del derecho de concesión, es posible que terceros interesados puedan presentar oposiciones a dicha solicitud. Las oposiciones deberán sustentarse en documentos fehacientes y ser presentadas con una fianza equivalente a la presentada por el solicitante de la Concesión.

Una vez evaluada la solicitud y subsanadas las oposiciones, de ser el caso, si la Dirección General de Hidrocarburos considera que el pedido a cumplido con los requisitos establecidos en el Reglamento, otorgará la Concesión mediante una Resolución Suprema, la misma que también aprobará el respectivo Contrato de Concesión. El referido otorgamiento solo entrará en vigencia cuando el solicitante manifieste su aceptación por escrito, después de lo cual la referida Resolución deberá ser publicada en el Diario Oficial. Publicada la Resolución, la Dirección General de Hidrocarburos y el solicitante procederán a suscribir el Contrato de Concesión, el mismo que deberá ser elevado a Escritura Pública en un plazo máximo de sesenta (60) días de efectuada la publicación de la Resolución. El referido Contrato de Concesión será el que regirá la relación entre el Concesionario y el Estado y de conformidad con lo establecido en el Reglamento deberá contener como mínimo lo siguiente:

- a) Identificación de la empresa Concesionaria
- b) Derechos y obligaciones de las partes
- c) Condiciones de suministro de gas natural
- d) Calendario de ejecución de obras
- e) Servidumbres requeridas para la ubicación de las redes
- f) Área y plazo de la Concesión
- g) Causales de terminación o pérdida de la Concesión
- h) Garantía de fiel cumplimiento de ejecución de las obras
- i) Tarifas iniciales aprobadas por OSINERG

Obligaciones del Concesionario

En el Contrato de Concesión se establecerán las obligaciones del Concesionario, las mismas que según lo establecido en el Reglamento incluyen, entre otros, que el Concesionario deberá ejecutar el proyecto y la

construcción del mismo, dar servicio a quien lo solicite en el Área de Concesión, tener contratos que garanticen el suministro por un plazo de dos (2) años, conservar y mantener el Sistema de Distribución en condiciones adecuadas, publicar a su costo en el Diario Oficial las Resoluciones por las que se le sancione, permitir el uso por terceros de la capacidad no comprometida del Sistema de Distribución, respetar las normas de Libre Competencia, aplicar las tarifas fijadas por OSINERG, presentar información técnica y económica a los organismos normativos, reguladores y fiscalizadores, cumplir con las normas de seguridad, facilitar las inspecciones técnicas, cumplir las normas de conservación del medio ambiente y patrimonio cultural.

En lo que respecta a la obligación de prestar el servicio de distribución, cabe precisar que los consumidores ubicados dentro del Área de Concesión, tienen derecho a que el Concesionario les brinde dicho servicio siempre y cuando ello resulte técnica y económicamente viable. OSINERG mediante la Resolución N° 263-2005-OS/CD ha establecido los procedimientos para determinar la viabilidad técnica y económica de un servicio de distribución.

La referida Resolución regula todos los aspectos relacionados a las solicitudes de nuevos suministros de gas natural, incluyendo la metodología a seguir para definir la viabilidad técnica y económica de dicho suministro y la administración de las inversiones ejecutadas por los usuarios interesados en virtud de no ser dicha inversión viable económicamente.

De acuerdo a lo establecido en la referida Resolución, se entiende que el servicio es económicamente viable cuando los costos actualizados de la inversión, operación, mantenimiento y otros aportes requeridos para la prestación del servicio solicitado, en un horizonte de 30 años, mantiene equilibrio con los ingresos respectivos, estimados según los pronósticos de demanda, las tarifas vigentes y la tasa de actualización fijada en el Reglamento. Asimismo, el ejercicio del derecho del Concesionario a rehusar la prestación del servicio por consideraciones de viabilidad económica está sujeto a revisión por parte del OSINERG a solicitud de los interesados, quienes además tienen el derecho de realizar los proyectos de expansión de La Red de Distribución, abonando los aportes o sobre cargos que resulten aplicables, pero en ningún caso podrán construirlas sin la previa autorización del Concesionario, quien supervisará, operará y dará mantenimiento a todas las ampliaciones del sistema de distribución de acuerdo con las normas aplicables.

La referida obligación del Concesionario de prestar el servicio de distribución establece que deberá brindar el servicio a quien lo solicite en un plazo no mayor a sesenta días en caso existiera la infraestructura necesaria en la zona y no existiendo dicha infraestructura en un plazo que no debe exceder de

2 Titular de un contrato para la explotación de gas natural.

12 meses, siempre que el suministro se considere técnica y económicamente viable.

En el caso que el Concesionario no atienda la solicitud de suministro por no ser económicamente viable, el interesado podrá efectuar la construcción directamente, en cuyo caso deberá cumplir con lo siguiente:

1. Encargar a un Proyectista (persona autorizada por OSINERG) la elaboración del proyecto de expansión de la red.
2. Dar aviso al Concesionario de su intención de llevar adelante las obras con 15 días de anticipación.
3. Encargar a un Contratista Especializado (persona autorizada por OSINERG) la ejecución de la obra de expansión del sistema de distribución.
4. Obtener las autorizaciones y permisos que correspondan.
5. Efectuar los pagos que corresponda realizar ante el Concesionario, que hayan sido expresamente regulados por OSINERG.
6. Suscribir con el Concesionario el respectivo contrato de suministro, establecer por acuerdo de partes, el monto de las inversiones a efectuar por el interesado.
7. Tener bajo su responsabilidad las obras ejecutadas por el contratista especializado, hasta la emisión por parte del Concesionario de la resolución de recepción correspondiente.

El Contrato de Suministro que deben firmar los consumidores regulados (usuarios del sistema cuyo consumo no excede a los 30 mil metro cúbicos por mes) es una suerte de contrato de adhesión, el mismo que es previamente aprobado por la Dirección General de Hidrocarburos. El Reglamento establece las especificaciones que deberá contener el indicado Contrato de Suministro.

El Concesionario puede variar transitoriamente las condiciones del Suministro por razones de fuerza mayor o mantenimiento del sistema debiendo comunicar tales hechos al OSINERG. En el primer caso, OSINERG comprobará y calificará si los hechos constituyen fuerza mayor, en el segundo caso el Consumidor deberá tomar las precauciones para abastecerse de otro combustible.

En caso que el Consumidor considere que la prestación del servicio de Distribución no le es otorgada de acuerdo a los estándares de calidad requeridos, puede presentar sus reclamaciones al Concesionario que

deberá pronunciarse en el término de treinta (30) días. El Consumidor puede acudir a OSINERG como última instancia administrativa de no encontrar conforme este pronunciamiento.

Tarifas de Distribución

Las tarifas que el Concesionario puede cobrar a los usuarios por el Servicio de Distribución, son tarifas reguladas fijadas por OSINERG de acuerdo a los principios establecidos en el Reglamento. El Sistema de Distribución lo componen la Estación de Regulación de Puerta de Ciudad, las Redes de Distribución, las Estaciones Reguladoras y las Acometidas³. Dentro de la propiedad del usuario, se deberá instalar lo que Reglamento denomina como las "instalaciones internas", las mismas que permitirán la distribución interna del gas natural y que son propiedad del consumidor.

“En caso que el Consumidor considere que la prestación del servicio de Distribución no le es otorgada de acuerdo a los estándares de calidad (...), puede presentar sus reclamaciones al Concesionario (...), puede acudir a OSINERG como última instancia administrativa.”

Los cargos que el Concesionario debe facturar al Consumidor comprenden, entre otros, el Precio del Gas Natural que cobra el Productor, la Tarifa por el Transporte del gas natural desde el lugar de producción hasta el área de distribución (esta tarifa también es regulada y fijada por OSINERG) y la Tarifa de Distribución.

La Tarifa de Distribución es la retribución máxima que recibe el Concesionario y está compuesta por el Margen de Distribución, el Margen Comercial y el costo de las Acometidas.

El Margen de Distribución considera el valor presente de los siguientes componentes:

- Anualidad del Valor Nuevo de Reemplazo de las inversiones destinadas a prestar el servicio de distribución.
- Costo estándar anual de operación y mantenimiento de las redes y estaciones reguladoras.
- Demanda o consumo de los Consumidores.
- Pérdidas estándares.
- Tasa de actualización.

3 Instalaciones que permiten el suministro de gas natural desde las redes de distribución hasta las instalaciones internas. La Acometida tiene como componentes el medidor, los equipos de regulación, la caja de protección, los accesorios y las válvulas de protección. Las Acometidas para los Consumidores Regulados cuyo consumo sea superior a 300 m³ por mes será de propiedad del Consumidor.

El Margen Comercial comprende:

- Anualidad del Valor Nuevo de Reemplazo para el desarrollo de la Actividad Comercial.
- Costos de operación y mantenimiento asociados a la atención al Consumidor.
- Costos de facturación y cobranza.

En lo que respecta a las tarifas máximas que el Concesionario puede aplicar a los usuarios, OSINERG mediante la Resolución N° 0001-2003-OS/CD aprobó los "Procedimientos para Fijación de Precios Regulados", en la cual se establecen los distintos procedimientos regulatorios que lleva a cabo el OSINERG, estableciendo los órganos involucrados en el procedimiento para fijación de tarifas y sus facultades y obligaciones, los plazos en que deben pronunciarse dichos órganos, los recursos que las empresas prestadoras de los servicios públicos, usuarios y organismos representativos de usuarios pueden interponer contra las Resoluciones que dicte el OSINERG, etc. Dicho procedimiento necesariamente deben incluir la celebración de una audiencia pública.

Asimismo, mediante la Resolución de Consejo Directivo del OSINERG N° 185-2005-OS/CD el OSINERG, como organismo competente, ha regulado dos procedimientos adicionales a los establecidos en la Norma de "Procedimientos para Fijación de Precios Regulados": (i) el primer procedimiento se refiere a la Fijación de los Topes Máximos de Acometida y los Cargos para su mantenimiento; y (ii) el segundo versa sobre la Fijación de las Tarifas por Red Principal.

Finalmente, el Reglamento incluye un Anexo de Normas de Seguridad que contiene disposiciones sobre diseño, instalación y construcción, control de corrosión, operación y mantenimiento, seguridad industrial y salud ocupacional, abandono y registros que deberá tener en cuenta el Concesionario para la instalación, operación y mantenimiento del Sistema de Distribución.

Terminación de la Concesión

De acuerdo a lo establecido en el Reglamento, la Concesión puede terminar por: vencimiento del plazo del Contrato de Concesión, por declaración de Caducidad (el Reglamento señala las causales), por aceptación de la renuncia a la Concesión (comunicada al Ministerio de Energía y Minas con una anticipación no menor a un (1) año) y por otras causas que especifique el Contrato (el Contrato deberá prever el procedimiento que deberá seguirse para determinar la ocurrencia de la causa prevista). A la terminación de la Concesión los bienes de la misma serán transferidos o devueltos al Estado, el mismo que deberá pagar al Concesionario el valor contable de los bienes de la Concesión. Dicha transferencia o devolución será libre de toda carga y gravamen.

Comercialización de Gas Natural

Además del uso del gas natural como combustible industrial, el gas natural tiene otras aplicaciones, tales

como la comercial (en industrias medianas o pequeñas y en establecimientos comerciales en general para el funcionamiento de calderos, cocinas, calentadores) y la residencial (para el funcionamiento de termas, cocinas y otros gasodomésticos). Sin embargo, no debemos dejar de lado otro uso que puede tener el gas natural y que ya se está empezando a desarrollar en el país: el uso vehicular.

El Gas Natural Vehicular o GNV, es aquel gas natural que ha sido sometido a compresión para su posterior almacenamiento y comercialización a través de dispensadores a vehículos.

Mediante la publicación de Decreto Supremo N° 006-2004-EM, se aprobó el Reglamento para la Instalación y Operación de Establecimientos de Venta al Público de Gas Natural Vehicular, el cual establece la estructura de comercialización del GNV. Para ello crea el Sistema de Control de Carga de GNV y regula la actuación de 7 agentes principales, a los cuales nos referiremos más adelante.

El Sistema de Control es un sistema computarizado que almacena información suministrada por todos los agentes relacionados con dicho sistema y que permite identificar si un vehículo está apto para cargar GNV. En este sentido, los vehículos transformados para uso de GNV contarán con un dispositivo electrónico (chip) que almacena, procesa y canaliza información relacionada a la carga de GNV. El Sistema de Control permitirá garantizar la seguridad de la operación de carga de GNV y verificar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a esta operación. Asimismo, en caso de mediar un contrato de financiamiento para la conversión del vehículo, el Sistema de Control permitirá incorporar los datos relacionados a los pagos adeudados por los propietarios de dichos vehículos.

El Sistema de Control contará con un Consejo Supervisor compuesto por un miembro del Ministerio de Energía y Minas, un miembro del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y un miembro del Ministerio de la Producción. El Consejo Supervisor se encargará de designar al Administrador del Sistema de Control, el cual según el Reglamento será el encargado de la implementación y administración del referido Sistema.

A continuación hacemos una breve descripción de los agentes involucrados en la comercialización de GNV:

Establecimiento de Venta al Público de GNV:

Un establecimiento de Venta al Público de GNV (Establecimiento de GNV) es definido como un establecimiento en un bien inmueble donde se vende al público GNV a través de dispensadores. Para su operación requiere contar con una constancia de inscripción en el Registro de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas. La persona responsable de la conducción y funcionamiento del Establecimiento de Venta al Público de GNV y que asume la responsabilidad de los daños que se deriven por casos de siniestros u

otros accidentes al interior de su establecimiento es el Operador del Establecimiento de GNV.

Centros de Revisión Periódica de Cilindros: Entidad que efectúa la revisión periódica programada de los cilindros de GNV instalados en vehículos y en Establecimientos de GNV. Para su funcionamiento requerirá la autorización del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la inscripción en el Registro del Sistema de Control.

Fabricante de Partes para Equipos y Accesorios para uso de GNV: Persona que fabrica partes destinadas a integrar el equipo completo para la conversión para uso de GNV en vehículos, los mismos que deberán cumplir con las especificaciones contenidas en las Normas Técnicas Peruanas aprobadas por el INDECOPI. Para su funcionamiento requerirá contar con inscripción en el registro del Sistema de Control. Están sujetos a la regulación y supervisión de PRODUCE.

Importadores de Equipos y Accesorios para el uso de GNV: Persona que importa partes para el equipo completo de conversión para uso de GNV en vehículos. Para su funcionamiento requerirá contar con inscripción en el registro del Sistema de Control. Están sujetos a la regulación y supervisión de PRODUCE. Conforme lo dispuesto en el Reglamento, los equipos a ser importados deberán ser nuevos.

Proveedor de Equipos Completos de Conversión: Persona que provee el equipo completo para uso de GNV y que cuenta con inscripción en el Registro del Sistema de Control.

Taller de Conversión: Establecimiento debidamente autorizado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones donde se efectúa la conversión de vehículos, mediante la instalación de equipos para su funcionamiento a GNV.

Organismo de Certificación de Equipos Completos de Conversión de GNV: Entidad acreditada ante INDECOPI e inscrita en el registro del Sistema de Control, facultada para certificar datos técnicos proporcionados por los agentes que participan en la cadena de comercialización de GNV respecto a los equipos y accesorios para la comercialización de GNV.

El Reglamento enfatiza que las autorizaciones y el registro en el Sistema de Control de los mencionados

agentes estarán sujetos a la acreditación de suficiente capacidad técnica, económica y financiera para responder frente a posibles daños a terceros.⁴

Con la finalidad de instalar un Establecimiento de GNV el interesado deberá obtener en primer lugar, un Informe Técnico Favorable de Instalación emitido por el OSINERG, así como la Licencia de Obra ante la municipalidad distrital correspondiente. Posteriormente, el interesado deberá obtener el Informe Técnico de Uso y Funcionamiento, emitida por el OSINERG y luego la Licencia de Funcionamiento ante la Municipalidad respectiva, para finalmente tramitar la Constancia de Registro ante el Ministerio de Energía y Minas.

Debemos mencionar que las Estaciones de Servicio o Gasocentros existentes también podrán, previa aprobación del OSINERG, instalar equipos y accesorios para la venta al público de GNV. Asimismo, será posible prestar el servicio de conversión de vehículos a GNV en los referidos establecimientos.

Los Establecimientos de GNV sólo podrán vender a consumidores finales y ser abastecidos de gas natural si cuentan con una Constancia de Registro vigente.

El suministro de gas natural a los Establecimientos de GNV deberá realizarse mediante la Red de Distribución de Gas Natural, conforme a lo establecido en el Reglamento. En relación a la entrega de gas natural, el Reglamento dispone que la transferencia de propiedad del gas natural tendrá lugar en el Sistema de Puente de Regulación y Medición del Establecimiento de GNV.

En adición a lo anterior, el Reglamento dispone que los Establecimientos de GNV también podrán ser abastecidos mediante el Sistema de Transporte y Almacenamiento de Gas Natural Comprimido a ser regulado en breve.

Tal como lo hemos tratado de describir en el presente artículo, la distribución del gas natural es un servicio público que recién se viene desarrollando en nuestro país; sin embargo, ya ha identificado varios usos en el mercado, que van desde el industrial hasta el vehicular. En lo que respecta al marco legal que regula dicha actividad, en nuestra opinión éste es bastante completo; sin embargo, aún puede ser mejorado teniendo en cuenta el crecimiento y desarrollo que la actividad misma puede tener en el mercado 

4 Si bien el Reglamento no hace mención alguna a los consumidores finales (propietarios de vehículos convertidos para uso de GNV) éstos son también un importante agente del mercado de comercialización de GNV que no requerirá de autorización alguna, salvo contar con un vehículo convertido en un taller autorizado.