

Dictamen de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria

Fecha: 11 de setiembre del 2024

I. Datos generales

Proyecto normativo : Decreto Legislativo que establece medidas especiales para impulsar el desarrollo de la Industria Petroquímica

Tipo de norma : Decreto Legislativo

Entidad proponente : Ministerio de Energía y Minas

II. Resultado de evaluación del expediente AIR Ex Ante

Dictamen con observaciones.

III. Resumen de la evaluación del expediente AIR Ex Ante

El presente dictamen se emite en el marco de los numerales 10.1 y 10.4 del artículo 10, el artículo 12, el numeral 16.1 del artículo 16 y el artículo 21 del Reglamento del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante, aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2021-PCM.

Conforme al “Manual del Evaluador del AIR Ex Ante”, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 285-2022-PCM, la evaluación del presente expediente AIR Ex Ante comprenden lo siguiente: (i) la evaluación del Análisis de Impacto Regulatorio - AIR Ex Ante; (ii) la evaluación del proyecto normativo y exposición de motivos; y, (iii) la evaluación del Análisis de Calidad Regulatoria - ACR Ex Ante.

De igual modo, se ha tenido en cuenta que el AIR Ex Ante guarde consistencia con los criterios contenidos en el Anexo – AIR Ex Ante Simplificado del “Protocolo para la aplicación del AIR Ex Ante en la elaboración de proyectos de Decretos Legislativos”, aprobado por el punto 1 del numeral III del Acta de la Sesión N° 234 de la CMCR (en adelante, el Protocolo).

El 05 de setiembre, el Ministerio de Energía y Minas – MINEM (en adelante, la entidad) remitió el expediente AIR Ex Ante a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), a través de correo electrónico, para la evaluación respectiva.

En ese mismo día, la Secretaría Técnica del a CMCR, otorgó la admisibilidad al citado expediente.

El presente expediente AIR Ex Ante aborda el problema público “**Limitaciones para el desarrollo, implementación y operación de plantas petroquímicas, que incluyan la producción de urea y fertilizantes a partir de gas natural para atender el mercado nacional**”, el cual se encuentra comprendido en el ítem N° 20 de la Agenda Temprana 2024 de la entidad, aprobada mediante Resolución Ministerial N.º 026-2024-MINEM/DM (Código PP-2024-000082 en la PMR).

Con relación al referido problema, la entidad propone el proyecto normativo denominado “Decreto Legislativo que establece medidas especiales para impulsar el desarrollo de la Industria Petroquímica”, el cual regula un régimen de autorizaciones (obtención de permisos, autorizaciones y/o licencias) para las actividades de diseño, construcción y/u operación de proyectos de petroquímica, que comprende:

- i. Exceptuar a los administrados de la obligatoriedad de obtener licencias municipales para la edificación de plantas petroquímicas.
- ii. Disponer que las autorizaciones sectoriales a cargo de OSINERGMIN y el Ministerio de la Producción (PRODUCE) para la implementación y/u operación de plantas petroquímicas se emiten en un máximo de 30 días hábiles. El Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) y la autorización del Proyecto de Evaluación Arqueológica (PEA) son emitidos por el Ministerio de Cultura en un plazo máximo de 10 y 15 días hábiles, respectivamente, bajo normas de silencio administrativo positivo.
- iii. Un régimen especial para la obtención de las certificaciones ambientales para proyectos petroquímicos, se exime a estos proyectos de obtener permisos del SERNANP para el levantamiento de información de línea base. Asimismo, el Plan de Participación Ciudadana deberá ser evaluado y aprobado en un plazo máximo de 15 días hábiles, y la evaluación del instrumento de gestión ambiental debe completarse en 45 días hábiles. Los proyectos pueden utilizar y compartir la información de la línea base ambiental entre diferentes instrumentos y actualizarla conforme a las necesidades, sin cumplir con ciertos requisitos de las leyes N° 27446 y N° 30327, siempre que la actualización sea evaluada por la Autoridad Ambiental Competente.
- iv. También plantea la facultad del MINEM para imponer servidumbres legales a favor de los titulares de los proyectos de petroquímica, sobre predios de particulares o predios de titularidad del Estado.
- v. Además, establece condiciones que garanticen el suministro de gas natural a la industria petroquímica. El Estado deberá asegurar la continuidad de las condiciones técnicas y económicas durante el plazo contractual para el funcionamiento de la industria. En caso de ampliación de contratos, Perupetro S.A. y/o el Ministerio de Energía y Minas deben incluir cláusulas en las adendas que aseguren la permanencia de estas condiciones. Para nuevos contratos, se deben establecer disposiciones en las bases de contratación que obliguen a los nuevos licenciarios o concesionarios a mantener las condiciones acordadas con los inversionistas de proyectos petroquímicos durante todo el plazo contractual.
- vi. OSINERGMIN y/o PRODUCE, así como toda entidad pública competente puede realizar fiscalizaciones administrativas orientativas a los proyectos de inversión.

Como parte de la evaluación del expediente AIR Ex Ante y en virtud de lo anterior, y conforme se detallará a continuación, la CMCR emite un **DICTAMEN CON OBSERVACIONES del expediente AIR Ex Ante**.

IV. Detalle

4.1 EVALUACIÓN DEL AIR EX ANTE

4.1.1. Respecto a los criterios de evaluación

a) Sobre el componente 1: Análisis de contexto, identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público

El problema público identificado por la entidad en el expediente AIR Ex Ante es el siguiente:

“Limitaciones para el desarrollo, implementación y operación de plantas petroquímicas, que incluyan la producción de urea y fertilizantes a partir de gas natural para atender el mercado nacional”.

En el diagnóstico del problema, se señala que Perú carece de una industria petroquímica, lo que resulta en un déficit de productos clave como fertilizantes y explosivos, esenciales para actividades económicas vitales como la agricultura y la minería. La falta de producción local de fertilizantes, tales como urea y nitrato de amonio para uso agrícola, obliga al país a depender de importaciones,

exponiéndolo a la volatilidad de los precios internacionales y afectando negativamente la economía y la seguridad alimentaria. Además, la ausencia de producción de explosivos, como el nitrato de amonio para uso minero, limita la inversión y el desarrollo en la industria minera. La creación de plantas petroquímicas, que tienen una vida útil mínima de 25 años, es crucial para el desarrollo sostenible del sector agrícola y minero, contribuyendo así al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Asimismo, esta ausencia de industria petroquímica tiene como origen las siguientes causas directas:

- **Incertidumbre en los plazos que requieren las inversiones intensivas de capital, referidas a la instalación de Plantas petroquímicas productoras de urea y nitrato de amonio**

En relación con esta primera causa, la entidad señala que esta situación se produce debido a que los trámites administrativos para la autorización de construcción y operación de plantas petroquímicas son extensos y genéricos, siendo esta la causa que se estaría atacando con la alternativa regulatoria que se propone. Entre estas autorizaciones se encuentran las siguientes:

- Licencias municipales para la construcción y/o funcionamiento de las plantas petroquímicas, a cargo de los Gobiernos Locales, las cuales no cuentan con la experiencia técnica necesaria para la revisión y aprobación de tal infraestructura y suelen generar una doble revisión administrativa, en perjuicio de los plazos previstos para la inversión.
- Las autorizaciones a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN para la construcción y/u operación de las Plantas Petroquímicas (Certificaciones y Registro de Hidrocarburos), las cuales se emiten en un plazo de hasta noventa (90) días hábiles de presentada la solicitud, sin contar el plazo requerido para la subsanación de observaciones por el interesado. Conforme con el Procedimiento Administrativo N° PA800008F4 del TUPA de OSINERGMIN aprobado mediante Decreto Supremo N° 112-2022-PCM; siendo que, dichos plazos se suelen extender por las continuas observaciones técnicas al proyecto.
- La expedición del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) a cargo del Ministerio de Cultura, el cual se da en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles, sujeto a las normas del silencio administrativo positivo. Conforme con el Procedimiento Administrativo N° 07 del TUPA de MINCUL aprobado por Decreto Supremo N° 001-2015-MC.
- La autorización del Proyecto de Evaluación Arqueológica (PEA) a cargo del Ministerio de Cultura se realiza en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, sujeto a las normas del silencio administrativo negativo. Conforme con el Procedimiento Administrativo N° 15 del TUPA de MINCUL aprobado por Decreto Supremo N° 001-2015-MC.
- La aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de los proyectos de plantas petroquímicas, los cuales suelen prolongarse en los plazos de aprobación (más de 150 días), no existe predictibilidad en cuanto a su clasificación (para definir el tipo de EIA a presentar) y no necesariamente tienen en cuenta la línea de base considerada para las instalaciones de hidrocarburos ubicadas en las proximidades a los citados proyectos, generando duplicidad de presentación de documentos y extensión de plazos de atención.

- **Contratos de Concesión para la Explotación de Gas Natural (GN), Transporte de GN y Distribución de GN culminan antes que la vida de un proyecto petroquímico**

Esta segunda causa se estaría presentando debido a la carencia de una categoría tarifaria del gas natural empleado como materia prima para la Industria Petroquímica, así como la existencia de contratos de Concesión para la explotación, transporte y distribución de Gas natural culminan antes que se cumpla el horizonte de vida de un proyecto petroquímico. Indica que los actuales Contratos suscritos por el Estado, en virtud a los cuales se proporcionaría el suministro de Gas Natural y la infraestructura necesaria para su traslado a las Plantas de la Industria Petroquímica Básica que se instalen en un Complejo Petroquímico Descentralizado, tienen plazos de vigencia que podrían no ser suficientes para cubrir los plazos mínimos requeridos para los Contratos de suministro, transporte de gas por ducto y distribución de gas natural por red de ductos del orden de 1.3 a 1.5 TCF por un período de suministro ininterrumpido de veinticinco (25) años (aproximadamente entre 120 a 150 MMPCD de gas natural) que los inversionistas requieran suscribir para ejecutar proyectos de tal naturaleza.

- **No existe una tarifa de GN definida para la Industria Petroquímica**

Existe la necesidad de garantizar los volúmenes de gas natural, resulta necesario que se brinde un régimen económico estable y flexible que permita a los agentes de la cadena de gas natural puedan otorgar precios preferenciales y/o medidas promociones particulares sobre los precios de gas natural; así como, aplicar descuentos sobre las tarifas del servicio de transporte y/o distribución de gas natural por red de ductos destinada para el uso de la industria petroquímica.

En el planteamiento del problema la entidad ha identificado los siguientes efectos que serían consecuencia de las indicadas situaciones adversas:

- Brechas de Infraestructura de producción de fertilizantes para atender la demanda interna.
- Mercado de urea y nitrato de amonio dependiente de las importaciones y fluctuaciones del mercado internacional.
- Valor agregado del gas natural como materia prima no aprovechado (fertilizantes, explosivos, etc.).

Por otro lado, la entidad ha señalado a los siguientes grupos afectados:

- (i) El Gobierno: enfrenta dificultades para establecer políticas que promuevan la inversión en productos clave como fertilizantes y explosivos, esenciales para la agricultura y minería, limitando el cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible.
- (ii) La sociedad: está expuesta a la inseguridad alimentaria debido a la dependencia de importaciones y fluctuaciones de precios internacionales, y pierde competitividad en la minería por la falta de producción local de nitrato de amonio.
- (iii) Las empresas: enfrentan barreras como trámites complicados e inseguridad jurídica, lo que desalienta las inversiones en plantas petroquímicas y provoca una pérdida de oportunidades en los sectores agrícola y minero.

Al respecto, se observa que el problema no ha sido planteado de manera adecuada, ya que presenta las siguientes deficiencias: (i) no es medible, pues no se fundamenta en métricas

concretas, como cantidades, porcentajes o índices; (ii) no es específico, dado que carece de una delimitación clara respecto al período y el alcance del impacto en los administrados. Se recomienda que el problema público pueda ser vinculado al “Alto déficit de demanda nacional de fertilizantes y explosivos, durante el periodo 2020-2024”. Este déficit podría deberse a fallas de mercado tales como, altos precios internacionales de las materias primas o por fallas de gobierno, tal como la ausencia de una industria nacional de plantas petroquímicas, u otras causas que estén asociados a la no disponibilidad de estos insumos para los agricultores y mineros a nivel nacional, o cualquier otro problema que la entidad considere a bien, siempre que el problema sea específico, medible y basado en evidencia.

Respecto a las causas identificadas, la entidad menciona dos causas directas relacionadas con las limitaciones para el desarrollo y operación de plantas petroquímicas. En cuanto a la primera causa, es necesario especificar qué implican los trámites administrativos extensos y genéricos para la autorización de construcción y operación de plantas petroquímicas. Se debe detallar el tiempo requerido y los procedimientos involucrados. Además, para fortalecer el análisis de las causas, se recomienda presentar datos concretos sobre las solicitudes de proyectos petroquímicos que han enfrentado obstáculos debido a estos plazos o procesos administrativos. Esto debería incluir información sobre cuántas solicitudes han sido afectadas y cómo estas limitaciones han llevado a los inversionistas a desistir de sus proyectos. También es importante establecer los flujos de los procesos que se desean simplificar para facilitar un desarrollo óptimo de los proyectos en la industria petroquímica.

Sobre ello, si bien resulta posible inferir que parte de los motivos que llevaron a la empresa CF Industries Perú S.A.C. a no continuar con sus operaciones pudo haberse debido a la existencia de demoras en los plazos máximos de atención, la información aportada se dirige en específico a las demoras para la obtención del EIA, en un momento en el cual no se contaba con el marco normativo vigente y que permite que la evaluación de este tipo de proyectos sean realizados por SENACE. En todo caso, respecto a esta última situación MINEM plantea su abordaje a través de disposiciones contenidas en el PDL dirigidas a la mejora del proceso de certificaciones ambientales, previa opinión favorable del Ministerio del Ambiente.

Por otro lado, el análisis de la segunda causa, que se refiere a los contratos de concesión y tarifas de gas natural, es insuficiente, ya que su desarrollo es informativo y no aborda directamente la causalidad del problema. Es esencial que el informe AIR Ex Ante y la exposición de motivos proporcionen un análisis más detallado y fundamentado sobre cómo estas condiciones afectan la inversión, dado que se trata de aspectos cruciales para las ampliaciones de contratos.

Por lo expresado, no resultaría posible inferir que la situación problemática se presente bajo las condiciones actuales.

Ahora bien, respecto a los grupos afectados, no se aprecia cómo esta situación perjudica a cada uno de los grupos identificados en las magnitudes señaladas.

Por las consideraciones antes indicadas, es posible concluir que el problema público, las causas y, por ende, los efectos, no cumplen con las características esenciales que debe contener el desarrollo de este componente, el cual debe ser específico, medible y basado en evidencia. Asimismo, no resulta posible determinar la urgencia del problema público, más aún por cuanto el desarrollo no estaría considerando un mayor análisis respecto al marco legal vigente.

Por lo tanto, se observa el Componente 1.

b) Sobre el componente 2: Identificación y desarrollo del o los objetivo/s consistente con el problema público identificado

A partir del análisis del problema identificado, la entidad ha planteado el objetivo principal de la siguiente manera:

“Facilidades para el desarrollo, implementación y operación de plantas petroquímicas, que incluyan la producción de fertilizantes a partir de gas natural para atender el mercado nacional”.

Asimismo, la entidad ha establecido tres (3) fines directos relacionados con el "futuro esperado" que propone conseguir con la propuesta normativa, tratándose de:

- i. Cierre de brechas de Infraestructura de producción de fertilizantes para atender la demanda interna.
- ii. Mercado interno de los fertilizantes no dependiente de las importaciones y robusto ante las fluctuaciones del mercado internacional.
- iii. Creación de valor agregado del gas natural como materia prima en las actividades agrícolas y minero energéticas (fertilizantes, explosivos, etc.).

Para alcanzar el futuro deseado, se establecieron los siguientes medios:

- Certeza en los plazos que requieren las inversiones intensivas de capital (superiores a los 2,000 MMUSD), referidas a la instalación de plantas petroquímicas productoras de urea y nitrato de amonio.
- Condiciones específicas para el suministro y precio del gas natural para la etapa de operación de plantas petroquímicas enfocadas en la producción de urea y nitrato de amonio.

Sobre los objetivos en mención, dado que el primer componente requiere ser mejorado en atención a la problemática identificada por la entidad, esta componente debería ser presentado como una situación opuesta al problema identificado, por lo que estaría sujeto a las precisiones que se realicen en dicho enunciado. Asimismo, en el desarrollo del objetivo, es importante que la entidad precise a cuánto debería reducir la situación problemática y en qué tiempo, tomando en cuenta las características deseable S.M.A.R.T; esto es, específicos, medibles, alcanzable, realista y acotados en el tiempo, características que permitan cerrar una brecha.

Es fundamental ajustar los fines y medios conforme a las modificaciones realizadas en los efectos y causas. En particular, para el primer medio, el concepto de "certeza" en los plazos resulta muy amplio y requiere mayor detalle por parte de la entidad. No debe limitarse a la noción del inversionista sobre los trámites necesarios para la ejecución del proyecto, sino que debe ser específico. Es necesario evitar generalidades para asegurar una comprensión precisa de su implementación y objetivos, enfocándose en la optimización de los procesos como parte de las medidas simplificadoras a desarrollar. Por ello, se debe especificar cómo la exoneración o reducción de plazos afectaría la función o el objetivo de la autorización y qué implicaciones tendría esta exoneración o reducción en el cumplimiento de las responsabilidades.

En cuanto al segundo medio, la entidad deberá abordar cómo las condiciones específicas para el suministro y precio del gas natural durante la etapa de operación de las plantas petroquímicas, enfocadas en la producción de urea y nitrato de amonio, impactan directamente en la generación de la situación problemática. Es crucial que se realice un análisis detallado de cómo estas condiciones afectan la viabilidad y operación de las plantas, ya que actualmente no se ha proporcionado una evaluación suficiente al respecto.

En consecuencia, se observa que el Componente 2 requiere una revisión y ajuste para cumplir con las observaciones y recomendaciones realizadas.

Por lo tanto, se emite observaciones respecto del componente 2.

c) Sobre el componente 3: Identificación y desarrollo de alternativas de solución regulatorias o no regulatorias

En el informe AIR Ex Ante, la entidad ha identificado tres (3) posibles alternativas de solución: regulatoria, no regulatoria y la opción cero:

1. Alternativa “cero” (Renunciar a una intervención pública).

Al respecto, la entidad sostiene que esta alternativa consiste en no modificar las normas relacionadas con la obtención de autorizaciones para el desarrollo de Plantas Petroquímicas, es decir, mantener el statu quo, y permitir que se mantenga la problemática descrita.

2. Alternativa no regulatoria (Descripción, evaluación).

Sobre esta alternativa, la entidad señala la necesidad de realizar coordinaciones con las entidades públicas competentes para que se priorice la atención de las solicitudes administrativas que se presenten para el desarrollo de las plantas petroquímicas, en el marco de la Ley N° 29163.

3. Alternativa regulatoria (Proyecto normativo).

El proyecto normativo establece como medida la aprobación de un régimen normativo especial para la obtención de autorizaciones administrativas para el desarrollo de plantas petroquímicas, así como las condiciones para el suministro del gas natural como materia prima.

En particular, se establecen las siguientes acciones:

- Exoneración de autorizaciones para los administrados de la obligatoriedad de obtener licencias municipales para la edificación de plantas petroquímicas.
- Reducción de plazos para la obtención de las certificaciones arqueológicas y ambientales para proyectos petroquímicos.
- Imposición de servidumbres legales a favor de los titulares de los proyectos de petroquímica, sobre predios de particulares o predios de titularidad del Estado.
- Establecimiento de condiciones que garanticen el suministro de gas natural a la industria petroquímica. Al respecto, el Estado deberá asegurar la continuidad de las condiciones técnicas y económicas durante el plazo contractual para el funcionamiento de la industria.

La descripción de la alternativa “cero” debe abordar específicamente cómo mitiga el problema en cuestión, así como de qué manera incrementa los efectos del problema público ante la no actuación, en lugar de limitarse a señalar la ausencia de medidas, permitiendo inferir que las medidas ya establecidas no están mitigando las causas que originan el problema. En relación a la alternativa no regulatoria, se debe desarrollar adecuadamente qué tipo de coordinaciones va a realizar la entidad que permitirán mitigar las causas que originan el problema

Con relación a las medidas regulatorias, el análisis de las medidas propuestas en la alternativa regulatoria debe centrarse en cómo y por qué estas medidas, al estar vinculadas a las causas, serían efectivas para reducir o eliminar los problemas identificados. Así como establecer quiénes asumen los riesgos en cuanto al desarrollo de proyectos sin autorizaciones municipales, qué implica realizar un proyecto sin la autorización, en qué momento se cumplen con las normas técnicas, cómo esta medida no afectaría al beneficio de sociedad. Este análisis debe demostrar claramente el impacto esperado de las medidas en la mitigación de las causas subyacentes.

En consecuencia, se observa que el Componente 3 en la medida que requiere de un mayor análisis

d) Sobre el componente 4: Evaluación de los impactos de las alternativas de solución

En el informe y expediente del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante se presenta un cuadro de impactos que identifica y describe los efectos (positivos y negativos) y su significancia (fuerte o leve) para los grupos afectados por las diferentes alternativas. La entidad ha realizado una evaluación cualitativa de los impactos y su significancia para las alternativas regulatoria y no regulatoria, así como la opción cero. Sin embargo, dado que tanto el problema público como el objetivo principal no cumplen con las características de especificidad, y considerando que los efectos deben estar conectados con los objetivos propuestos y los impactos positivos de las alternativas de solución, la evaluación de estos impactos debe producirse una vez que la entidad cumpla con reformular la redacción de esos componentes a fin de mantener la coherencia.

Asimismo, en el análisis de los impactos, aunque se espera que la regulación mejore la predictibilidad y el control, es posible que no aborde de manera integral los problemas subyacentes en el proceso de otorgamiento de autorizaciones. La problemática podría estar también relacionada con factores internos de gestión de las entidades, como la capacidad operativa limitada, la falta de recursos tecnológicos y las demoras en los procedimientos, que podrían afectar el funcionamiento óptimo del régimen de autorizaciones. Los costos futuros asociados con la regulación podrían incluir la necesidad de recursos adicionales para implementar y mantener los procedimientos dentro de los nuevos plazos, así como posibles ajustes en la normativa para garantizar la operatividad de las medidas. Estos aspectos deben ser considerados en el análisis de la entidad.

A manera de ejemplo, la falta de identificación de impactos ambientales sin una revisión detallada debilita la justificación. Por ejemplo, si una alternativa implica nuevos proyectos de inversión de plantas petroquímicas, requerirá de una evaluación ambiental que describa los posibles impactos y las medidas de mitigación propuestas. Explicar cómo se cumplirá con las normativas ambientales y cómo se minimizarán los efectos negativos proporciona una base sólida para la justificación ambiental.

También es pertinente señalar que la adopción de la alternativa regulatoria conllevaría la no participación de los gobiernos locales como parte de la cadena de trámites para el otorgamiento de autorizaciones, dado que el PDL establece la no obligatoriedad en la obtención de licencias municipales para la edificación de plantas petroquímicas, sujeta a fiscalización posterior una vez construida la instalación, conforme al procedimiento administrativo establecido en el Reglamento de Licencias de Habitación Urbana y Licencias de Edificación. Cabe advertir que no se ha efectuado un análisis del riesgo para determinar si esta medida resulta idónea para la obtención de los objetivos de la regulación. Además, la Exposición de Motivos del PDL (numeral 4.11) menciona un argumento no contemplado en el Informe AIR, que es la afirmación de que la medida no afecta la autonomía de las municipalidades, ya que únicamente se posterga la obtención de permisos municipales de edificación para incentivar la inversión privada, los cuales se regularizarán conforme a lo indicado.

Por último, en relación con la segunda alternativa, se debe replantear el análisis realizado por la entidad, dado que esta alternativa también buscaría generar efectos tanto en la sociedad como en los inversionistas. Es crucial encontrar un equilibrio entre regulación y flexibilidad, asegurando que los costos no superen los beneficios para alcanzar los objetivos propuestos.

Por lo tanto, se recomienda revisar el Componente 4 del informe para incorporar información sobre los costos y beneficios de las alternativas de solución, explicando el desarrollo cualitativo de los impactos y garantizando así una evaluación completa y basada en un análisis de todas las opciones disponibles.

e) **Sobre el componente 5: Identificación, descripción y desarrollo de los mecanismos de implementación y cumplimiento**

En relación con el presente componente, la entidad ha indicado que las autoridades encargadas de supervisar, fiscalizar y sancionar el cumplimiento de la nueva regulación son OSINERGMIN, PRODUCE, OEFA, MINCUL y las municipalidades, de acuerdo con la normativa vigente. Los riesgos asociados a la propuesta incluyen el incumplimiento del régimen para la obtención de autorizaciones y certificaciones ambientales, y la posible desconfianza de la empresa privada en la gestión administrativa del Estado, lo que podría impactar negativamente en el desarrollo de las Plantas Petroquímicas. Para mitigar estos riesgos, se proponen medidas como el seguimiento de los trámites administrativos y la solicitud de informes mensuales sobre su estado. Además, se creará un Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional bajo el MINEM para asegurar el acompañamiento y la correcta ejecución de los proyectos de inversión, coordinando con las entidades públicas y privadas para resolver problemas y obtener los permisos necesarios.

Al respecto, si bien el programa de fiscalización y sanciones propuesto por OSINERGMIN, PRODUCE, OEFA, MINCUL y las municipalidades es adecuado, es crucial proporcionar detalles específicos sobre cómo se llevará a cabo la supervisión y sanción para garantizar la efectividad de estas medidas. Se requiere establecer criterios claros y procedimientos específicos para asegurar que la fiscalización sea efectiva y que las sanciones sean aplicadas de manera justa.

En cuanto a los riesgos identificados, es necesario realizar una evaluación de las causas subyacentes del incumplimiento de autorizaciones y la desconfianza empresarial. La propuesta normativa debe incluir estrategias específicas para abordar estos problemas, como mejorar la transparencia y la comunicación con el sector privado.

Las medidas propuestas, como el seguimiento de trámites y la creación del Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional, son apropiadas, pero requieren una mayor claridad en su implementación. Es fundamental definir con precisión las responsabilidades y procedimientos del Grupo Técnico, así como los mecanismos de coordinación entre las entidades públicas y privadas. Además, la propuesta debe incluir un plan de contingencia para posibles obstáculos y un sistema de evaluación para medir la efectividad de las acciones tomadas.

Por ello, se recomienda considerar la participación activa del MINEM u otra autoridad para promover el interés de potenciales inversionistas. Además, es necesario incluir indicadores que permitan evaluar la implementación de la regulación y detallar el plan de implementación de la normativa.

Así también, es importante implementar acciones de difusión y comunicación adecuadas para informar a la ciudadanía y a los agentes interesados sobre la nueva regulación, incluyendo la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Finalmente, se identifica el riesgo de que la ausencia de participación previa de las municipalidades podría afectar la construcción de las plantas petroquímicas y dar lugar a responsabilidades no previstas para el inversionista. También existe el riesgo de que la falta de participación municipal pueda llevar a una mayor fiscalización concurrente, que podría resultar en la paralización del proyecto. Por lo tanto, la entidad debe detallar las medidas para mitigar estos riesgos y garantizar el cumplimiento de la propuesta.

En conclusión, se emiten observaciones respecto al Componente 5, instando a la entidad a abordar estos puntos para mejorar la eficacia y la implementación de la regulación propuesta.

f) **Sobre el componente 6: Identificación, descripción y desarrollo de criterios y de los mecanismos de monitoreo y evaluación**

El componente de monitoreo y evaluación del cumplimiento de objetivos establece la activación del Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional, dependiente del Viceministerio de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas. Este grupo se encargará del seguimiento proactivo y acompañamiento en todas las etapas de los proyectos de inversión en Plantas Petroquímicas para asegurar su correcta implementación y ejecución. Para evaluar el desempeño de la normativa, se proponen los indicadores específicos:

- Número de solicitudes de autorizaciones administrativas para desarrollar proyectos de plantas petroquímicas para la producción de fertilizantes.
- Número de solicitudes de plantas petroquímicas para la producción de fertilizantes operando en el país.
- Publicación mensual de parte del MIDAGRI sobre los precios de los alimentos básicos obtenidos por la agricultura nacional.

Al respecto, la propuesta presenta una estructura básica para el monitoreo y evaluación, pero carece de detalle en varios aspectos cruciales. Si bien, la activación del Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional es una medida adecuada, el informe no proporciona información sobre los recursos, procedimientos específicos y la frecuencia de las evaluaciones realizadas por este grupo. Además, los indicadores propuestos son útiles pero limitados en su alcance. No abarcan todos los aspectos relevantes del desempeño de la normativa, como la eficiencia de los trámites, la satisfacción del inversor, ni el impacto ambiental.

Para mejorar el componente de monitoreo y evaluación, es crucial detallar el rol del Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional, especificando los recursos, procedimientos y frecuencia de las evaluaciones que llevará a cabo. Esto proporcionará claridad sobre cómo se realizará el seguimiento y garantizará la efectividad del proceso.

Se recomienda que, entre los indicadores para el monitoreo del cumplimiento de los objetivos, se pueda incluir aspectos adicionales como el número de plantas petroquímicas que se instalen, los niveles de satisfacción de los inversionistas u otro que esté directamente asociado al objetivo identificado por la entidad. Es importante implementar un sistema de retroalimentación que permita recibir comentarios de los inversores y otros actores relevantes. Esto facilitará ajustes en las políticas y procedimientos en respuesta a problemas emergentes.

Finalmente, la publicación periódica de informes de evaluación y el desarrollo de un plan de mejora continua ayudarán a asegurar la transparencia y la rendición de cuentas. Estos informes deben resumir los hallazgos y las acciones tomadas, mientras que el plan de mejora continua debe basarse en los datos obtenidos a través del monitoreo y la retroalimentación para adaptar y mejorar la normativa con el tiempo.

Por lo tanto, se emiten observaciones respecto del Componente 6.

4.1.2. Respecto al lineamiento sobre la participación de los grupos afectados por la regulación y consulta pública

La entidad ha cumplido con presentar como parte del expediente AIR Ex Ante el informe final de la consulta pública (documento que consolida los resultados de la consulta pública realizada), así como la respectiva matriz de comentarios.

Con relación al informe final de la consulta pública, se verifica que en este se detalla el proceso de consulta pública del proyecto normativo, describiendo en forma concisa cómo se llevaron a cabo las etapas de la consulta pública, así como sus resultados. Asimismo, se verifica que se han

realizado las actividades de las etapas preparatoria, de ejecución y de evaluación de la consulta pública.

Además, se ha incluido un análisis de los comentarios e información recibida, evaluando su pertinencia y proporcionando respuestas a todos los comentarios, con explicaciones correspondientes sobre su aceptación o rechazo. No obstante, dado que se han identificado observaciones en todos los componentes del AIR Ex Ante, es necesario que la entidad reevalúe la información obtenida durante el proceso de consulta pública. Se recomienda además que la entidad incluya en la exposición de motivos los resultados de la consulta pública para fortalecer la transparencia y el respaldo técnico del proyecto normativo.

4.2 EVALUACIÓN DEL ACR EX ANTE, EN EL MARCO DEL AIR EX ANTE

En la medida que el proyecto normativo no crea ni modifica procedimientos administrativos no se requiere realizar un ACR Ex Ante previo a su aprobación.

4.3 EVALUACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En relación con la evaluación del proyecto normativo y la exposición de motivos, se identifican varios puntos clave que requieren atención:

1. Reducción de Plazos, Exoneraciones, y Silencio Administrativo:

La modificación propuesta para reducir los plazos de emisión de certificados arqueológicos y ambientales, así como la exoneración de habilitaciones previas a la ejecución del proyecto, debe ser analizada de manera más exhaustiva. La entidad debe justificar de manera concluyente cómo estas medidas simplificadoras contribuirán a alcanzar los objetivos identificados. Es crucial que se sustente el impacto de estas medidas tanto en los inversionistas como en la ciudadanía, asegurando que el bien jurídico protegido no se vea comprometido. En particular, respecto a la excepción de permisos para el levantamiento de información de línea base por parte del SERNANP, se debe demostrar que esta medida no afectará negativamente las evaluaciones de impacto ambiental posteriores. Asimismo, con relación a los plazos explicar la razonabilidad de los mismos, teniendo en cuenta la evaluación que pretende hacer la entidad previo a emitir el acto administrativo.

El cambio de silencio administrativo, debe contar con un sustento técnico en la exposición de motivos bajo la óptica de que riesgos asume la entidad teniendo en cuenta el bien jurídico que se busca tutelar.

2. Condiciones para el Suministro de Gas Natural:

La entidad debe proporcionar mayores detalles sobre cómo se evitarán incumplimientos o disputas legales relacionadas con las condiciones para garantizar el gas natural a la industria petroquímica. Es necesario prever posibles vulneraciones, como la falta de cumplimiento por parte de Perupetro S.A. y el MINEM en mantener las condiciones acordadas. Las adendas para la ampliación de plazos y los nuevos contratos deben incluir cláusulas específicas para asegurar el respeto a estas condiciones. La ausencia de tales cláusulas podría afectar negativamente al inversionista y la viabilidad del proyecto. Además, si los procedimientos administrativos para la incorporación de estas disposiciones no se ejecutan adecuadamente, podría haber una ejecución deficiente de los contratos, lo que comprometería la continuidad de las condiciones acordadas. Por tanto, es esencial implementar mecanismos efectivos para garantizar el cumplimiento de las

condiciones establecidas y asegurar que las cláusulas necesarias estén claramente incluidas en los contratos y adendas.

Por otro lado, es importante contar con un análisis sobre la viabilidad constitucional y legal del establecimiento de este artículo en el proyecto normativo, dado que puede impactar en contratos que gozan de estabilidad jurídica amparado en la Constitución Política del Perú.

3. Responsabilidades y Garantías:

En relación con la ejecución de proyectos de inversión en plantas petroquímicas, es fundamental que la entidad defina claramente quién asumirá los posibles daños derivados de la ejecución de las obras. Debe determinarse las responsabilidades y garantías necesarias para gestionar cualquier riesgo asociado con estas obras. Una definición clara de las responsabilidades ayudará a evitar conflictos y garantizar una gestión efectiva de los riesgos durante la ejecución del proyecto.

4. Coordinación y Opiniones Favorables:

Dado que el proyecto normativo involucra a autoridades de distintos niveles y sectores, es recomendable que la entidad realice las coordinaciones necesarias para obtener opiniones favorables que faciliten la implementación y cumplimiento de la norma. Establecer un diálogo efectivo entre todas las partes interesadas promoverá una comprensión común de los objetivos y requisitos de la normativa, contribuyendo a un proceso de implementación más fluido y eficiente. Si la entidad ya cuenta con opiniones favorables, se sugiere incluir estas coordinaciones en la exposición de motivos para fortalecer la transparencia del proceso y el respaldo técnico de la normativa.

Finalmente, en relación con la elaboración de proyectos normativos y exposición de motivos, se recomienda seguir las directrices del Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. Se sugiere también fortalecer la coherencia del Proyecto de Ley y la Exposición de Motivos con el Expediente AIR Ex Ante, en el marco de los principios establecidos en la Ley de Mejora de Calidad Regulatoria (LMCR). La alternativa regulatoria desarrollada en el Informe del AIR Ex Ante debe estar alineada con el Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos, asegurando que el problema público, el objetivo principal y la alternativa de solución estén en concordancia con la finalidad y el objeto de la norma, así como con las observaciones realizadas en estos documentos.

Geraldine Mouchard Infantes
Secretaría de Gestión Pública de la PCM
Secretaría de Gestión Pública de la PCM

Rafael Vera Tudela Wither
Director de Eficiencia Normativa para la
Productividad y Competencia del MEF

Beyker Chamorro López
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad
Regulatoria del MINJUSDH.