



**UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO**

Escuela de  
Postgrado

**“EVALUACIÓN DEL MODELO REGULATORIO DEL SISTEMA  
DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL EN LIMA Y CALLAO,  
ENTRE EL PERÍODO 2014 Y 2022”**

**Trabajo de Investigación presentado  
para optar al Grado Académico de  
Magíster en Derecho Administrativo Económico**

**Presentado por**

**Jose Antonio Aguirre Pelosi**

**Luz Milagros Alberto Chagua**

**Hernan Chuquipul Torrejon**

**Gabriel Jesús González Cusipuma**

**Asesor: María Antonieta Merino Taboada**

**[0000-0002-3591-5783](tel:0000-0002-3591-5783)**

**Lima, marzo 2025**

## REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación "EVALUACIÓN DEL MODELO REGULATORIO DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL EN LIMA Y CALLAO, ENTRE EL PERÍODO 2014 Y 2022" presentado por don Jose Antonio Aguirre Pelosi, de acuerdo con el DNI. 48013459, doña Luz Milagros Alberto Chagua, de acuerdo con el D.N.I. 46139846, don Hernan Chuquipul Torrejon, de acuerdo con el D.N.I. 09621413 y don Gabriel Jesús González Cusipuma de acuerdo con el D.N.I. 10860155 para optar al Grado de Magister en Derecho Administrativo Económico fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 25 de setiembre de 2025 dando el siguiente resultado.

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO Escuela de Postgrado

**"EVALUACIÓN DEL MODELO REGULATORIO DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL EN LIMA Y CALLAO, ENTRE EL PERÍODO 2014 Y 2022"**

Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magister en Derecho Administrativo Económico


Presentado por

Resumen de coincidencias

**16 %**

Rank	Source	Similarity %
1	ucll.www.gob.pe	3 %
2	hll.hondaitalia.com	1 %
3	www.mibnregin.gob.pe	1 %
4	Entrega a Universidad...	1 %
5	repositorio.up.edu.pe	1 %
6	www.mibnregin.gob.pe	<1 %
7	hospedaje.alperana.pe	<1 %
8	www.perapetro.com.pe	<1 %
9	ucll.pe	<1 %
10	www.munlima.gob.pe	<1 %
11	pdfcoffee.com	<1 %
12	www.munlimaocchiba.com	<1 %

Lima, 25 de setiembre de 2025.

  
Juan Carlos Ubillús Ramírez  
Jefe Académico

## **Agradecimientos**

Queremos expresar un profundo agradecimiento a toda la plana académica de la Maestría en Derecho Administrativo Económico, quienes, con su dedicación y vasta experiencia profesional, han sido fundamentales en la realización de esta investigación. Sus valiosas enseñanzas han influido de manera significativa en el desarrollo y enfoque de este trabajo.

Asimismo, extendemos nuestra gratitud a nuestros familiares y seres queridos cuyo apoyo incondicional nos ha permitido dedicar tiempo y esfuerzo a esta investigación. Su comprensión y ánimo constante han sido esenciales para culminar este proyecto con éxito.

## RESUMEN EJECUTIVO

Los planes quinquenales de inversión 2014 - 2018 y 2018-2022 presentados por la empresa concesionaria Cálidda, en el marco de las obligaciones del contrato de concesión del sistema de distribución de gas natural en las ciudades de Lima y Callao, registran un incumplimiento en las metas de despliegue de las redes de acero y polietileno entre 3 % y 5 %, con respecto a lo planificado. Una de las causas que originan este incumplimiento del contrato de concesión es la negativa injustificada de algunos gobiernos locales para autorizar el despliegue de infraestructura. estas trabas advierten la debilidad del marco de gobernanza del despliegue de esta infraestructura de este servicio.

La presente investigación, siguiendo la metodología de análisis de impacto regulatorio ex post, detectó que el marco normativo que regula el despliegue de esta infraestructura es inadecuado y los mecanismos de cumplimiento de los planes quinquenales empleados por el organismo regulador fueron ineficaces. a ello se suma, que el concesionario no agotó todas las vías necesarias para levantar las trabas municipales.

En paralelo, en el período de análisis de investigación se estableció un subsidio que permitió un incremento significativo de las conexiones de gas natural, pero que en la práctica representa un costo adicional para el estado peruano. Finalmente, se plantean diversas alternativas de solución a los problemas detectados, que fueron sometidas a una evaluación de análisis multicriterio, siguiendo la metodología del análisis de impacto regulatorio ex ante.

## ABSTRACT

The five-year investment plans for 2014-2018 and 2018-2022, presented by the concessionaire company Cálidda as part of the obligations outlined in the concession contract for the natural gas distribution system in the cities of Lima and Callao, show a shortfall of 3 % to 5 % in the deployment targets for steel and polyethylene networks compared to the planned figures. One of the primary causes of this non-compliance is the unjustified refusal of some local governments to authorize the deployment of infrastructure. these obstacles highlight the weakness of the governance framework regulating the deployment of this infrastructure and service.

This research, applying the ex post regulatory impact analysis methodology, identified that the regulatory framework governing infrastructure deployment is inadequate and that the mechanisms used by the regulatory body to ensure compliance with the five-year plans were ineffective. additionally, the concessionaire did not exhaust all possible avenues to overcome municipal restrictions.

At the same time, during the period analyzed, a subsidy was introduced, leading to a significant increase in natural gas connections. However, in practice, this measure represented an additional cost for the peruvian government. finally, various alternative solutions to the identified issues were proposed and evaluated using a multi-criteria analysis, following the ex ante regulatory impact analysis methodology.

## TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS.....	viii
ÍNDICE DE FIGURAS .....	ix
ÍNDICE DE ANEXOS .....	x
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
1.1. Justificación del problema .....	4
1.2. Antecedentes .....	6
1.3. Planteamiento del problema.....	13
1.3.1. Delimitación.....	13
1.3.2. Preguntas de investigación.....	14
1.4. Objetivos de investigación.....	14
1.5. Metodología .....	14
1.5.1. Métodos de investigación.....	15
1.5.2. Limitaciones a la investigación.....	16
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	17
2.1. Gobernanza .....	17
2.2. La regulación de servicios públicos.....	22
2.3. Evaluaciones ex post y teoría del cambio .....	26
CAPÍTULO III: DESARROLLO DEL TEMA.....	29
3.1. Traba burocrática .....	29
3.2. Marco regulatorio de licenciamiento .....	30
3.2.1. Cambios normativos.....	35
3.3. Mecanismos de cumplimiento .....	41
3.3.1. Probabilidad de detección de incumplimientos de los planes quinquenales .....	42
3.3.2. Incumplimientos detectados por el Osinergmin.....	43
3.4. Cambio conductual .....	47

CAPÍTULO IV: POSIBLES RUTAS DE ACCIÓN.....	50
4.1. Gobernanza del despliegue de infraestructura .....	51
4.1.1. Reglamentación del proceso automático en la Ley N.º 30477.....	51
4.1.2. Mesas de coordinación técnica.....	51
4.2. Mejoras en los mecanismos de cumplimiento .....	53
4.2.1. Uso del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas .....	53
4.2.2. Establecimiento de umbrales para sanciones .....	54
4.2.3. Condicionamiento de acceso al FISE.....	56
4.3. Análisis multicriterio AIR ex ante .....	58
4.3.1 Evaluación de contribución a objetivos .....	58
4.3.2. Evolución de criterios por alternativa elegida.....	59
CONCLUSIONES.....	63
RECOMENDACIONES .....	67
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	69
ANEXOS.....	79

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Cumplimiento del Plan Quinquenal 2014 – 2018 .....	10
<b>Tabla 2.</b> Cumplimiento del Plan Quinquenal 2018 – 2022 .....	11
<b>Tabla 3.</b> Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) .....	13
<b>Tabla 4.</b> Evaluación de Textos Únicos de Procedimientos Administrativos para la autorización de instalación de infraestructura de gas natural en áreas de dominio público .....	33
<b>Tabla 5.</b> Observaciones planteadas por Osinergmin por solicitudes de excepción de Cálidda declaradas denegadas .....	38
<b>Tabla 6.</b> Resultados de los PAS seguidos contra Cálidda sobre el Plan Quinquenal y Plan Anual .....	44
<b>Tabla 7.</b> Multas totales impuestas a Cálidda por los incumplimientos de los planes anuales 2014 a 2019 .....	45
<b>Tabla 8.</b> Detalle de los procesos contencioso administrativos correspondientes a los planes anuales 2014 a 2017 .....	45
<b>Tabla 9.</b> Propuesta de modificatoria de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 117-2015-OS-CD.....	55
<b>Tabla 10.</b> Identificación de alternativas regulatorias relevantes.....	59
<b>Tabla 11.</b> Valoración de los puntajes de los criterios .....	60
<b>Tabla 12.</b> Criterios de evaluación de alternativas para el objetivo 1: Mejora de la gobernanza.....	60
<b>Tabla 13.</b> Ponderación de criterios .....	60
<b>Tabla 14.</b> Evaluación y ponderación de criterios y alternativas para el objetivo 1: Mejora de gobernanza .....	61
<b>Tabla 15.</b> Criterios de evaluación de alternativas para el objetivo 2: Mejora de los mecanismos de cumplimiento .....	61
<b>Tabla 16.</b> Evaluación y ponderación de criterios y alternativas para el objetivo 2: Mejora de los mecanismos de cumplimiento .....	62

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Línea de tiempo.....	8
<b>Figura 2.</b> Ciclo regulatorio .....	28
<b>Figura 3.</b> Teoría del cambio y esquema lógico.....	28
<b>Figura 4.</b> Etapa del análisis multicriterio.....	58

## ÍNDICE DE ANEXOS

<b>Anexo 1.</b> Detalle de los PAS seguidos contra Cálidda sobre los Planes Anuales 2014 - 2019 .....	80
<b>Anexo 2.</b> Detalle del PAS seguidos contra Cálidda sobre el incumplimiento del Plan Quinquenal 2014 - 2018 .....	85
<b>Anexo 3.</b> Evaluación de Textos Únicos de Procedimientos Administrativos para la autorización de instalación de infraestructura de gas natural en áreas de dominio público .....	86
<b>Anexo 4.</b> Regulaciones para el despliegue de infraestructura en servicios públicos .....	96
<b>Anexo 5.</b> Marco sobre barreras burocráticas .....	98
<b>Anexo 6.</b> Ficha de entrevista .....	101
<b>Anexo 7.</b> Solicitudes de acceso a la información pública .....	112

## INTRODUCCIÓN

Desde su concepción, el proyecto Camisea siempre tuvo como fin último la masificación del uso del gas natural como fuente de energía doméstica y de transporte, dado su costo altamente competitivo frente a otras opciones como el gas licuado de petróleo y el diésel, respectivamente. Así, desde 2001, el gas natural ingresa en la agenda de los diversos gobiernos, partiendo del contrato de concesión de distribución de gas natural de Lima y Callao, la definición de una política nacional de masificación, hasta su incorporación en el esquema de subsidios del FISE.

A 20 años de la primera conexión domiciliaria de gas natural, el camino hacia la masificación de esta fuente de energía –hoy utilizada por más de 1.6 millones de usuarios en Lima y Callao–, no ha sido ajeno a demoras que representaron, por un lado, el incumplimiento del contrato de concesión de Cálidda, y por otro, la asignación de recursos adicionales del Estado a través de un subsidio.

En el marco de la Semana de la Innovación 2022 de la Maestría de Derecho Administrativo y Económico, se inició una primera aproximación a las trabas municipales y la falta de coordinación entre las diversas operadoras de servicios públicos y los gobiernos locales, quienes ejercen la competencia para las intervenciones en la vía pública de sus respectivas jurisdicciones.

Inicialmente, la propuesta buscaba abordar el problema para los cuatro servicios públicos que requieren algún tipo de autorización municipal para el despliegue de infraestructura (electricidad, agua, telecomunicaciones y gas). Sin embargo, al analizar el caso particular del gas natural en Lima y Callao, se detectó un incumplimiento recurrente en los planes quinquenales de inversión de Cálidda y, por tanto, en el contrato de concesión de este servicio. En los planes quinquenales de inversión que presentaba la empresa de los períodos 2014 - 2018 y 2018 - 2022, se observaron incumplimientos de entre 3 % y 5 % en las metas de despliegue de tuberías de acero y polietileno.

Si bien el incumplimiento de los planes quinquenales aparentemente era marginal, la extensión no es menor. Al respecto, el plan quinquenal de inversión es el medio por el cual el concesionario retribuye el acceso al control en exclusividad del servicio de distribución de gas natural domiciliario, es decir, el derecho por gestionar el monopolio

natural. Además, sobre el avance de los planes quinquenales, se determinan las tarifas reguladas del servicio.

Por otro lado, se advirtió que, para justificar el incumplimiento, el concesionario presentó en más de una oportunidad solicitudes de excepción alegando causas de fuerza mayor, principalmente por negativas de las municipalidades para autorizar la intervención en la vía pública para el tendido de las tuberías. Empero, dichas solicitudes fueron rechazadas por el regulador, porque este problema no estaba tipificado normativamente como causal de fuerza mayor, situación que recién cambió en 2022, tras una modificación reglamentaria del Ministerio de Energía y Minas.

De este modo, los incumplimientos activaron el brazo fiscalizador del Osinergmin, quien inició siete procedimientos administrativos sancionadores contra el concesionario. Sin embargo, ninguno de ellos se concretó en una disuasión del incumplimiento. Ello, porque la evaluación de ejecución de los planes de inversión efectuada por el regulador era anual, y Cálidda alegaba que esta fiscalización debería ser quinquenal, observación que fue recogida en estos procesos seguidos en sede administrativa.

Así, se observaba un incumplimiento recurrente del contrato de concesión, conducta que no pudo ser sancionada efectivamente por las falencias de los mecanismos de cumplimiento del Osinergmin, a pesar de varios intentos por corregir las reglas de fiscalización. Por otro lado, si bien la causa de incumplimiento fue atribuida inicialmente por las trabas municipales, se advierte también que el concesionario no agotó todas las instancias posibles que ofrece la vía administrativa para superarlas, como la presentación de denuncias por barreras burocráticas.

Es así que se presentó un problema de investigación mayor al inicialmente previsto, al involucrar la gobernanza del despliegue de infraestructura de gas natural y mecanismos de cumplimiento ineficaces. Por ello, el objetivo de investigación se centró en las causas de estos problemas, utilizando para ello la metodología de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex post.

A partir de los resultados de esta evaluación surgieron varias alternativas que, a su vez, se sometieron a un análisis multicriterio, utilizando la metodología de AIR ex ante. Este proceso merece una mayor profundidad a través de un análisis costo-beneficio, a efectos de introducir las mejoras o correctivos necesarios para los nuevos contratos de concesión

que se vienen planificando en varias ciudades del interior del país, como Cusco, Ayacucho, Arequipa, Huancayo, entre otros.

Otro ítem que quedó abierto en la investigación fue la incidencia del subsidio del FISE en el cumplimiento del contrato de concesión, al exceder el alcance de la presente investigación. No obstante, el dato concreto es que las conexiones domiciliarias de gas natural aumentaron de manera significativa a partir de 2018, cuando coincidentemente se asigna este subsidio.

## CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1.1. Justificación del problema

El tema de investigación surge del trabajo realizado en la Semana de la Innovación de la Escuela de Gobierno de la Universidad del Pacífico del año 2022, en el que se planteó el reto de encontrar soluciones para los problemas de interferencias y afectaciones en la instalación de las redes de gas natural, producto de las acciones de otros proveedores de servicios públicos y/o la acción municipal<sup>1</sup>.

Al respecto, se ha puesto en evidencia que en Lima y Callao persisten los problemas de cobertura de servicios básicos, originados por el desorden del crecimiento de la ciudad, así como por otros factores institucionales y económicos que limitan y encarecen el despliegue de servicios públicos esenciales (Espinoza y Fort, 2017). Ello, por la explosión demográfica y el fenómeno migratorio de los años setentas y ochentas que graficó Matos (1984). Así, Lima cuenta actualmente con poco más de 10 millones de habitantes, de los cuales más de 635 000 personas (es decir, el 6 % de su población) no tienen acceso al agua potable desde la red pública (SUNASS, 2023).

Por otro lado, el despliegue de las redes de gas natural en el Perú se inició el 14 de marzo de 2005 de acuerdo con los reportes de Cálidda (2024), cuando Lima Metropolitana ya contaba con una población de cerca de 8 millones de residentes (INEI, 2007) en una ciudad con un grave problema estructural en la distribución del espacio urbano, evidenciado por las construcciones de viviendas en quebradas, faldas de cerros, sobre rellenos de desmonte o zonas de suelos endebles (García et al., 2015).

Desde la primera instalación de una conexión domiciliaria de gas natural en 2005 hasta 2012, Cálidda logró instalar las primeras 100 000 conexiones domiciliarias (Agencia Peruana de Noticias Andina, 2013), tras un avance significativo del tendido de sus redes troncales de gas natural.

---

<sup>1</sup> La Semana de la Innovación es parte de la malla curricular de la Maestría de Derecho Administrativo y Económico de la Universidad del Pacífico. La solución planteada en el año 2022 —y ganadora finalmente en la categoría que participamos— fue la conformación de una plataforma o comité de coordinación entre autoridades locales y proveedores de servicios para planificar el despliegue e intervenciones en la vía pública del servicio de distribución de gas natural de Lima y Callao.

En 2013, Cálidda se propuso alcanzar 1,5 millones de conexiones domiciliarias, meta que recién superó en 2022, nueve años después, al llegar a los 1,6 millones de conexiones. Es decir, 17 años después, desde 2005, finalmente se alcanzaron los 1,6 millones de conexiones domiciliarias de gas natural, de las cuales más de la mitad se concretaron a partir de 2018 (Cálidda, 2023).

Empero, al evaluar el cumplimiento de los compromisos del contrato de concesión, se detectó una brecha del 3 % al 5 % en los planes quinquenales de inversión, entre lo proyectado y ejecutado en cuanto a la instalación de redes domiciliarias.

Técnica y legalmente, en el campo de concesiones de infraestructura, no se puede aceptar una obra al 95 % sin una justificación aprobada por el regulador o supervisor competente. Si bien los porcentajes aparentan ser reducidos por cada plan quinquenal, solo en tubos de acero supone una distancia de 5000 a 6000 metros, que se disponen de forma horizontal y cubren toda la distancia de la avenida Arequipa en Lima, desde el Parque de la Reserva hasta el óvalo de Miraflores. Lo que implica finalmente un costo evitado por el concesionario que, si bien no es proporcional al tramo de obra física no realizado (5 %), no deja de ser un monto importante.

Haciendo una aproximación, por ejemplo, en el plan quinquenal 2018-2022 se tenían contemplados 98 418 metros de tuberías de acero planificadas a una inversión estimada de US\$ 26,4 millones, es decir, la inversión promedio por metro de tubería estaba estimada en US\$ 295. Si en este plan se dejaron de habilitar 4866 metros —la diferencia entre lo proyectado y ejecutado—, se obtiene un aproximado de US\$ 1,4 millones en inversiones no ejecutadas. Si se repite el mismo ejercicio para tuberías de polietileno, con un costo promedio de US\$ 71 por metro instalado, la inversión no ejecutada asciende a US\$ 20,6 millones. No obstante, este cálculo es muy superficial, puesto que la estructura de costos puede variar de un tramo a otro, además de las economías de escala que pueden generarse dentro del proceso de la obra.

Entonces, para un cálculo más preciso, se tendría que efectuar una auditoría *ad hoc* a los costos de la empresa concesionaria; sin embargo, Osinergmin, en el Informe Técnico N° 145-2022-GRT (evaluación del plan quinquenal 2022-2026), advertía una diferencia de alrededor de US\$ 45 millones no ejecutados en inversiones en el plan quinquenal 2018-2022.

Independientemente de los montos, en los subsiguientes ítems de la investigación se advierte que el cumplimiento del plan quinquenal, conforme lo establece el contrato de concesión, forma parte de la retribución de Cálidda por tener el derecho de prestar en exclusividad —monopolio natural— el servicio de distribución de gas natural domiciliario en Lima y Callao. De manera que, incluso si el incumplimiento es menor al 1 %, no deja de ser materia de sanción, si es que no está debidamente justificado.

En ese sentido, la propuesta inicial de investigación era encontrar soluciones a los problemas de interferencias y afectaciones a las redes de gas natural, bajo la premisa de que éstas se produjeron exclusivamente como consecuencia de las acciones de otros proveedores de servicios públicos y/o la acción municipal.

Sin embargo, al profundizar en el estudio, también se identificó el constante incumplimiento del contrato de concesión como uno de los factores que podrían explicar el lento avance en el despliegue de la red de distribución de gas natural. Por lo tanto, este trabajo de investigación busca identificar las razones detrás de la demora en el despliegue de infraestructura de gas. Para ello, se emplean algunos de los elementos de la evaluación ex post.

## **1.2. Antecedentes**

El contrato BOOT de concesión del servicio de distribución de gas natural se suscribió inicialmente en el año 2000 con la Transportadora de Gas del Perú (TGP), como parte de todo el proyecto de explotación del gas de Camisea. No obstante, dos años después, TGP le cedió los derechos del contrato de concesión a Cálidda (Osinermin, 2000).

En cuanto a ello, cabe mencionar que el contrato de concesión por el cual Cálidda adquirió los derechos exclusivos de distribución de gas natural en Lima y Callao establece como contraprestación la construcción de la red principal de distribución y un compromiso mínimo de ejecución de obras de infraestructura que Cálidda debe construir según un plan de crecimiento (calendario anual).

A su vez, el cumplimiento del plan anual y quinquenal es supervisado por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinermin). A la fecha de corte de la presente investigación, se han aprobado cuatro planes quinquenales: 2009 - 2013, 2013 - 2018, 2018 - 2022, y 2022 - 2026 (Cálidda, 2009; 2014; 2018; 2022).

En el caso del plan vigente (2022 - 2026), Cálidda tiene el compromiso de invertir aproximadamente US\$185 millones para la construcción de más de 1800 kilómetros adicionales de red de gas natural, lo que permitirá la incorporación de 147 377 nuevos clientes al sistema de distribución de gas natural (Cálidda, 2022).

En el 2005, se instaló la primera conexión domiciliaria. Sin embargo, desde 2004 hasta el 2011, el Estado y Cálidda suscribieron hasta siete adendas al contrato, para perfeccionar y equilibrar las condiciones del mismo. La Adenda N.º 1 (2004) amplió la lista de bienes del contrato original; la Adenda N.º 2 (2004) designó a Suez-Tractebel S.A. como operador estratégico de distribución; la Adenda N.º 3 (2004) incorporó garantías financieras para la red principal; la Adenda N.º 4 (2005) dejó sin efecto el Anexo 15 del contrato, relacionado con requerimientos tarifarios; la Adenda N.º 5 (2005) corrigió errores numéricos sin afectar el fondo de los compromisos; la Adenda N.º 6 (2007) modificó la cláusula de resolución de controversias e incorporó a AEI Peru Holdings como operador estratégico en sustitución de Suez-Tractebel S.A.; y la Adenda N.º 7 (2010) estableció un nuevo régimen tarifario y compromisos de inversión. Cabe señalar que la última adenda, la octava, se suscribió en 2024, referida a las garantías financieras.

Asimismo, entre el 2009 y el 2013 se aprobó el primer plan quinquenal <sup>2</sup>(Cálidda, 2009). Sin embargo, a pesar de las varias modificaciones al contrato, desde el 2009 hasta el 2013, que es el periodo de vigencia del primer plan quinquenal, Cálidda avanzó en la construcción de la red principal de ductos en distritos de mayor densidad.

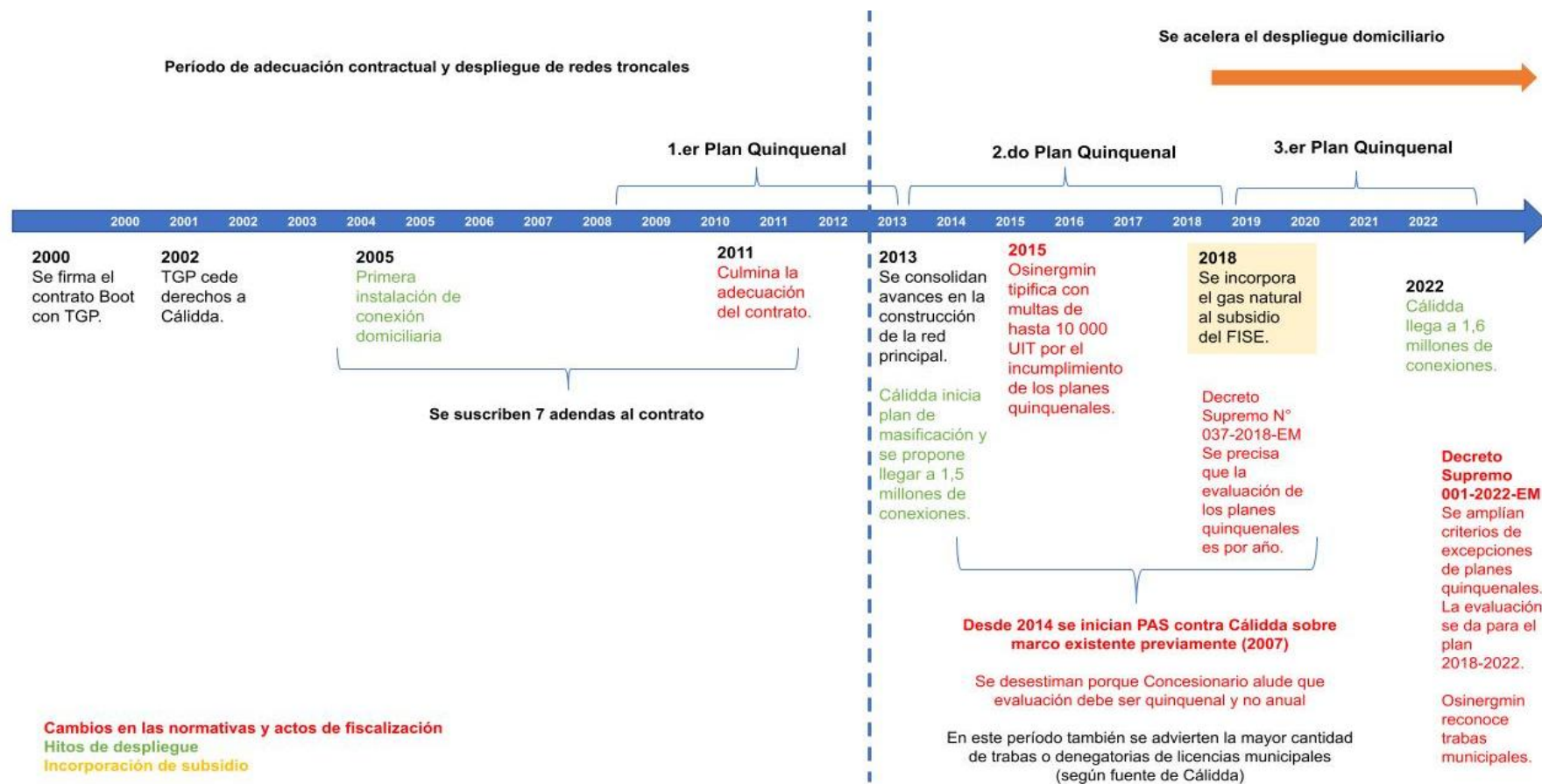
Así, con avances en la construcción de la red principal, en el 2013, Cálidda expuso su intención de cumplir con sus planes quinquenales y estableció públicamente una meta concreta de despliegue domiciliaria: 1,5 millones de conexiones<sup>3</sup> (Agencia Peruana de Noticias Andina, 2013).

---

<sup>2</sup> Este primer plan consideró una meta de más de 70 500 clientes domiciliarios, y una red de tuberías de acero de 53 211, principalmente en 16 distritos; entre ellos, Cercado de Lima, Pueblo Libre, San Miguel, Jesús María, Magdalena del Mar y San Juan de Lurigancho. La fuente de la empresa consultada no tuvo referencias sobre inconvenientes específicos en este período 2009-2014.

<sup>3</sup> En 2011, el gerente general de Cálidda, Mario Trujillo, anunció un Plan de Masificación de Gas Natural que iniciaría en 2013 y tenía como meta lograr 1,5 millones de conexiones en los subsiguientes 10 a 12 años.

**Figura 1.**  
Línea de tiempo



Nota. Elaborado a partir de datos de Osinergmin y Cálidda (2000 - 2022).

Sin embargo, este despliegue de infraestructura se habría demorado debido a que, como reportó un ejecutivo de Cálidda en esta investigación, las municipalidades distritales fueron imponiendo una serie de barreras para el acceso a la vía pública y para la ejecución de las obras de instalación de infraestructura de gas natural, sea en términos de exigencias desproporcionadas o simplemente negando las autorizaciones.

Al respecto, la Constitución Política del Perú establece que las municipalidades distritales son los órganos de gobierno local que cuentan con autonomía en los asuntos de su competencia y promueven el desarrollo; además, la prestación de los servicios públicos es de su responsabilidad en armonía con su planificación de desarrollo<sup>4</sup> (Ley N.º 27972, 2003). En ese sentido, la competencia en el otorgamiento de permisos para el despliegue de esta infraestructura es exclusiva de las municipalidades.

Si bien Cálidda acudió al Osinergmin, planteando causales de fuerza mayor en cumplimiento de los planes quinquenales por las imposiciones municipales, el regulador no reconoció esta situación por no estar considerado dentro los supuestos de excepción de responsabilidad.

Cabe señalar que, hasta 2013, no se había implementado un procedimiento uniforme para facilitar la obtención de títulos habilitantes para infraestructura de servicios públicos.

Por ello, en el 2016, el Congreso de la República aprobó la Ley N.º 30477 (2019), que facilita el despliegue de infraestructura y establece un procedimiento de aprobación automática para el tendido de redes de servicios públicos como el gas natural. Esta ley fue el resultado de una iniciativa presentada en el 2011<sup>5</sup>, teniendo en cuenta que ya para ese entonces las operadoras de los cuatro servicios públicos venían ejecutando diferentes obras de reparación, instalación, expansión o mantenimiento de sus redes y enfrentando dificultades en la tramitación de los títulos habilitantes.

Sin embargo, esta norma tampoco tuvo el impacto deseado, ya que se mantuvo la demora en la ejecución de la infraestructura de gas natural, lo que se puede apreciar en la Tabla 1 y Tabla 2 mostradas a continuación:

---

<sup>4</sup> Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

<sup>5</sup> En noviembre de 2011, la entonces congresista Lourdes Alcorta presentó un proyecto de ley titulado Ley que Regula las Obras de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos y Municipios. Este proyecto de texto normativo se presentó bajo el marco de modernización e implementación de servicios públicos en el país.

**Tabla 1.**  
Cumplimiento del Plan Quinquenal 2014 – 2018

Grupo	Sub Grupo	Unidad	Proyectado					Total Proyectado	Ejecutado					Total Ejecutado	Var% Ejecutado vs Proyectado
			2014	2015	2016	2017	2018		2014	2015	2016	2017	2018		
<b>Gasoducto</b>	Acero	m	76,722	56,113	16,791	17,428	8,038	175,093	19,031	15,649	30,518	52,340	52,760	170,298	-3%
	PE	m	917,353	971,710	1,168,109	1,358,731	1,577,459	5,993,362	1,221,638	1,333,510	1,318,721	570,534	1,236,495	5,680,898	-5%
<b>Tubería de conexión</b>	Acero	m	1,868	928	515	385	89	3,784	563	362	221	317	340	1,803	-52%
	PE	m	227,342	267,447	254,407	297,683	184,483	1,231,361	253,013	276,216	281,751	64,891	444,237	1,320,108	7%
<b>Estaciones de regulación</b>	ERP	Und.	5		3	1	1	10		3	1	8	8	20	100%
	City Gate	Und.	1				1	2				1		1	-50%
<b>Válvulas</b>	Acero	Und.	86	58	23	21	6	194	712	831	982	40	83	2,648	1265%
	PE	Und.										299	952	1,251	
<b>Obras especiales</b>	Cruce de Ríos	Und.	1	1				2		1	1	1		3	50%
	Hot tap	Und.	32	14	13	9	4	72	31	24	28	21	43	147	104%
	Cruce de vías	Und.	2	2	2			6	62	43	31	22	61	219	3550%
	Otras	Und.	2	1				3		4	1		11	16	433%

*Nota 1.* PE: Polietileno; ERP: Estaciones de regulación de presión; Hot tap: Toma caliente o toma en carga, permite hacer ajustes en la red sin detener el flujo del gas.

*Nota 2.* Los datos son proporcionados por Osinergmin y Cálidda (2014 - 2018).

**Tabla 2.**  
Cumplimiento del Plan Quinquenal 2018 – 2022

Grupo	Sub Grupo	Unidad	Proyectado					Total proyectado	Ejecutado					Total Ejecutado	Var% Ejecutado vs Proyectado
			2018	2019	2020	2021	2022		2018	2019	2020	2021	2022		
<b>Gasoducto</b>	Acero	m	56,856	9,824	8,955	13,192	9,590	98,418	52,760	27,896	6,877	224	5,795	93,552	-5%
	PE	m	1,022,695	1,292,389	1,577,488	1,436,052		5,328,885	1,236,495	1,515,515	890,755	657,836	738,221	5,038,822	-5%
<b>Tubería de conexión</b>	Acero	m	283	286	168	469	19	1,225	340	501	147	45	52	1,085	-11%
	PE	m	237,688	209,585	229,052	250,308	18,633	945,266	444,237	505,958	233,549	212,413	273,041	1,669,198	77%
<b>Estaciones de regulación</b>	ERP	Und.	6				1	7	8	2			1	11	57%
	City Gate	Und.													
<b>Válvulas</b>	Acero	Und.	42	16	14	31	5	108	83	56	15	5	6	165	53%
	PE	Und.	409	542	697	293	506	2,447	952	1,029	567	439	334	3,321	36%
<b>Obras especiales</b>	Cruce de Ríos	Und.	1			2		3						0	-100%
	Hot tap	Und.	29	10	10	23	3	75	43	32	6	2	4	87	16%
	Cruce de vías	Und.	30	15	27	17	22	111	61	21	10	6	4	102	-8%
	Otras	Und.	3	1	2	6		12	11	7	23		3	44	267%

*Nota 1.* PE: Polietileno; ERP: Estaciones de regulación de presión; Hot tap: Toma caliente o toma en carga, permite hacer ajustes en la red sin detener el flujo del gas.

*Nota 2.* Los datos son proporcionados por Osinergmin y Cálidda (2018 - 2022).

Por ejemplo, en el Plan Quinquenal 2014 - 2018, en el apartado de ductos de acero, se observa una diferencia negativa del 3 % por incumplimientos de las metas en los años 2014, 2015 y 2018. Para el quinquenio, se tenían proyectados 175 093 metros de ductos de acero, pero solo se construyeron 170 288 m.

En el Plan Quinquenal 2018 - 2022 se produjeron incumplimientos en los años 2018, 2020, 2021 y 2022, con una diferencia del 5 % (93 552 metros ejecutados versus los 98 418 planificados). Estos incumplimientos se advierten en la evaluación de los planes anuales de inversión que a su vez conforman cada plan quinquenal.

Ahora bien, frente a los consecutivos incumplimientos de los planes anuales 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, comprendidos en los planes quinquenales de inversiones 2014 - 2018 y 2018 - 2022, el Osinergmin<sup>6</sup> instruyó seis (6) Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS), en los que sancionó a Cálidda por un total de 51 000 UIT<sup>7</sup>.

No obstante, y pese a los PAS ya instruidos, el 12 de enero de 2022, mediante el Decreto Supremo N.º 001-2022-EM (2022), que modifica las Normas de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural y emiten disposiciones para optimizar el desarrollo de las actividades de hidrocarburos<sup>8</sup>; se estableció que el incumplimiento de los planes anuales ya no sería sancionable.

En razón de dicho cambio normativo, a la fecha, los PAS instruidos por el Osinergmin de los planes anuales 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, comprendidos en los planes quinquenales de inversiones 2014 - 2018 y 2018 - 2022, no han devenido en un efecto disuasivo sobre el concesionario, al haberse cuestionado los PAS tanto en sede administrativa como judicial.

De otro lado, en el 2010, en el marco de la política nacional de masificación del uso del gas natural<sup>9</sup> (Decreto Supremo N.º 064-2010-EM), el Gobierno decidió incorporar dentro del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) las conexiones domiciliarias de gas natural, con el objetivo de masificar dichas conexiones, dado que esta fuente de energía es de menor costo

---

<sup>6</sup> Procedimientos tramitados entre los años 2015 a 2023.

<sup>7</sup> Sanción que comprende la sumatoria de las multas impuestas por el Osinergmin en los seis (6) referidos PAS mencionados. Las resoluciones sancionatorias pueden consultarse en: <https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/colecciones/836-resoluciones-sancionatorias>.

<sup>8</sup> Decreto Supremo N.º 001-2022-EM, Modifican Normas de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural y emiten disposiciones para optimizar el desarrollo de las actividades de hidrocarburos, del 11 de enero de 2022.

<sup>9</sup> En 2010, ya se incluye el objetivo de masificación del gas natural, dentro de la Política Energética Nacional del Perú 2010 – 2040, aprobada por Decreto Supremo N.º 064-2010-EM y publicada el 24/11/2010.

frente a otras alternativas como el gas licuado de petróleo, petróleo y electricidad<sup>10</sup>. El FISE se crea con la Ley N.º 29852 en abril de 2012, con el propósito de desarrollar un sistema de compensación energética, que permita brindar seguridad al sistema, así como de un esquema de compensación social y mecanismos de acceso universal a la energía (masificación del gas natural). Este fondo cuenta con diversos programas para el consumo de gas licuado de petróleo (con el que empezó), el gas natural vehicular y el gas natural de uso domiciliario, entre otros<sup>11</sup>.

Dentro del FISE, se creó el programa Bonogas, que además de subsidiar la instalación de la conexión dentro del hogar y en parte la tarifa, también se cubren los gastos de derechos de acometida<sup>12</sup> y conexión al ducto principal.

**Tabla 3.**  
Fondo de Inclusión Social Energético (FISE)

<b>Descripción</b>
Es un mecanismo de política de inclusión social del Estado destinado a expandir la frontera energética en los segmentos vulnerables de la población, mediante:
La masificación del uso del gas natural (residencial y vehicular) en los sectores vulnerables.
El desarrollo de nuevos suministros en la frontera energética focalizados en las poblaciones más vulnerables.
La promoción para el acceso al GLP de los sectores vulnerables tanto urbanos como rurales.
El mecanismo de compensación de la tarifa eléctrica residencial.

*Nota.* Adaptado de FISE. <https://fise.gob.pe/que-es-fise.html>

A partir de la inclusión del FISE, se aprecia, en 2019, un crecimiento importante de conexiones de gas domiciliario. No obstante, como se muestra en la Tabla 1 y la Tabla 2 expuestas, también se mantiene el incumplimiento de los planes quinquenales del contrato de concesión de gas natural. Por lo tanto, es relevante analizar las causas que motivan dicho incumplimiento, a partir de un ejercicio de evaluación posterior, que se enfoque en la identificación de las condiciones mínimas para que Cálidda cumpla sus compromisos y la materialización de dichas condiciones en la práctica.

### 1.3. Planteamiento del problema

#### 1.3.1. Delimitación

La investigación se centra en el incumplimiento continuo del contrato de concesión de gas natural en el periodo 2014 a 2022 y, con ello, en el retraso del avance de las conexiones

<sup>10</sup> De acuerdo a cálculos del Concesionario, para un usuario residencial mientras el MBTU (Million British Thermal Units) de gas natural costaba US\$ 11, el equivalente en gas licuado de petróleo se ubicaba en casi el doble US\$ 21.99. Para un usuario industrial, el MTUB de gas natural costaba US\$ 6.11 versus los US\$ 19.25 del petróleo industrial (Cálidda, 2022).

<sup>11</sup> Dos años después de la emisión de la Política Energética Nacional 2010 - 2040, se promulga la Ley N.º 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social (FISE).

<sup>12</sup> Definición proveniente de las operaciones eléctricas. Se trata de las instalaciones que conectan las instalaciones del domicilio (tuberías internas, válvulas, medidores) a la red subterránea del ducto de Cálidda.

domiciliarias, lo que se materializó en un desfase del 3 % al 5 % en las metas planteadas en las redes de acero y polietileno de los planes quinquenales de inversión a los que se comprometió Cálidda.

En ese sentido, considerando que Cálidda recién a partir de 2013 se planteó metas significativas de conexiones domiciliarias (1,5 millones) y despliegue de las redes de gas natural, se analizaron los dos planes quinquenales inmediatos: 2014 - 2018 y 2018 - 2022, debidamente aprobados y fiscalizados por el Osinergmin.

### **1.3.2. Preguntas de investigación**

En el presente trabajo se formulan las siguientes preguntas de investigación y su hipótesis:

**Pregunta 1:** ¿El marco regulatorio de licenciamiento es eficaz para el despliegue de infraestructura de redes del sistema de distribución de gas natural y el cumplimiento de los planes quinquenales de inversión?

**Hipótesis 1:** El marco regulatorio de licenciamiento para el despliegue no ha sido eficaz, lo que motivó que las municipalidades limiten el otorgamiento de permisos para Cálidda, afectando el cumplimiento de las metas del plan quinquenal.

**Pregunta 2:** ¿Los mecanismos de cumplimiento empleados fueron eficaces para lograr la ejecución plena del plan quinquenal de inversiones?

**Hipótesis 2:** Los mecanismos de cumplimiento del plan quinquenal por parte de Cálidda no fueron eficaces para lograr la ejecución plena del plan quinquenal de inversiones

### **1.4. Objetivos de investigación**

Los objetivos de la investigación son los que se proponen a continuación:

**Objetivo específico 1:** Determinar si el marco regulatorio de licenciamiento ha sido eficaz para el despliegue de infraestructura de redes del sistema de distribución de gas natural y el cumplimiento de los planes quinquenales de inversión.

**Objetivo específico 2:** Identificar si los mecanismos de cumplimiento empleados fueron eficaces para lograr la ejecución plena del plan quinquenal de inversiones.

### **1.5. Metodología**

La investigación científica tiene dos objetivos principales: en primer lugar, generar conocimiento y teorías a través de la investigación básica y, en segundo lugar, abordar y resolver problemas mediante la investigación aplicada. Este tipo de investigación se puede

abordar desde tres enfoques distintos: el cualitativo, el cuantitativo y el mixto (Hernández et al., 2010).

Sobre los referidos enfoques, el primero de ellos, denominado enfoque cualitativo, tiene como principal característica el explorar de forma detallada fenómenos a través de un proceso inductivo que va de lo particular a lo general. Por el contrario, el enfoque cuantitativo considera la recolección y el procesamiento de información con análisis estadísticos a efectos de desarrollar tanto el planteamiento del problema como la solución propuesta.

### **1.5.1. Métodos de investigación**

Para la presente investigación se recolectó la información a través de entrevistas a ejecutivos de Cálidda y autoridades regulatorias, además de realizar un análisis documental de las leyes, reglamentos y directivas comprendidas en el marco normativo del servicio de distribución de gas natural domiciliario.

Considerando lo indicado, el presente trabajo tiene como metodología el denominado enfoque mixto; en la medida que se utilizarán tanto la recolección, y el análisis de información cualitativa y cuantitativa a efectos de que, una vez procesada dicha información, se determine un diagnóstico completo del problema que identifique posibles líneas de solución para desarrollos posteriores.

#### **1.5.1.1. Análisis documental**

La presente investigación se apoya en la revisión y el análisis documental del marco regulatorio sectorial y municipal bajo el que se rige el sistema de distribución de gas natural, así como las resoluciones administrativas emitidas por la autoridad sectorial, así como documentación municipal respecto a los incumplimientos del plan quinquenal de inversiones.

También se revisó la información primaria y secundaria generada por Cálidda y el regulador; así como información obtenida de respuestas a solicitudes de acceso a la información pública presentadas ante el Osinergmin.

Adicionalmente, se evaluó información de procesos contenciosos administrativos de Cálidda contra las resoluciones de Osinergmin.

#### **1.5.1.2. Entrevista**

Asimismo, como herramienta de obtención de información del método cualitativo, se efectuó entrevistas semiestructuradas, ya que es una técnica que combina preguntas abiertas y cerradas

sobre el tema de estudio (Universidad de Chile, s.f.). Es así que se realizaron tres entrevistas semi estructuradas, a efectos de obtener información mediante preguntas específicas, además de explorar los ámbitos de las respuestas a medida que se desarrollaba la entrevista a las siguientes personas:

- Un ejecutivo del área de despliegue de red con cargo gerencial en Cálidda, quién nos solicitó mantener en reserva su nombre
- Augusto Bernales Figueroa, especialista de proyecto de distribución de la división de supervisión regional de Osinergmin
- Asunción Otilia Aguirre Romero, asesora experta en gas natural de la División de Supervisión de Gas Natural de Osinergmin

### **1.5.2. Limitaciones a la investigación**

La principal limitación fue encontrar evidencia directa o indirecta sobre las motivaciones y/o razones de las municipalidades para denegar los permisos de despliegue de las redes de distribución de gas natural, debido en parte a la alta rotación de funcionarios municipales como a la falta de un sustento detallado de las trabas presentadas por el concesionario al regulador, situación que es subsanada en parte a partir de la evaluación del Plan Quinquenal 2018 - 2022.<sup>13</sup>

Por otro lado, se contactó a los gerentes de desarrollo urbano, o puestos similares, de las municipalidades que preliminarmente se identificaron como posibles fuentes de trabas, mas no aceptaron participar en el estudio. No obstante, al generarse el acercamiento, se detectó que los funcionarios ocupaban recientemente sus cargos (en 2013, se había iniciado una nueva gestión municipal), por lo que no tenían el antecedente de lo actuado años atrás.

---

<sup>13</sup> Osinergmin empieza a revisar a detalle los petitorios de excepción de Cálidda a partir de una modificación normativa en 2022. Es por ello que solo se cuenta con documentación y evaluaciones en informes para casos presentados desde el año 2021. Antes de ello, debido a lo establecido en el marco normativo, Osinergmin no entraba a revisar la validez del requerimiento, pues las trabas municipales no estaban contempladas como causal de “fuerza mayor”.

## CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

### 2.1. Gobernanza

De acuerdo con la Real Academia Española (s.f.), gobernanza se define como “la forma de gobernar, especialmente si es eficaz y adecuada a los fines que se persiguen”. A partir de esta aproximación general —forma de gobernar—, el concepto se introduce y se desarrolla en el ámbito de la economía institucional y de la regulación con el objetivo de simplificar los procesos regulatorios y la intervención estatal, para efectos de facilitar la toma de decisiones (Rosas et al., 2018).

A su vez, este concepto recoge diversas aproximaciones del Banco Mundial (1995): “la manera en la cual el poder es ejercido en el manejo de los recursos económicos y sociales de un país, respecto a tres distintos aspectos (i) la forma del régimen político; (ii) el proceso por el cual se ejerce la autoridad en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo; y (iii) la capacidad del Gobierno para diseñar, formular e implementar las políticas y cumplir con sus funciones”.

Por su parte, la OCDE (2014) señala que “es la optimización de los procesos y los arreglos institucionales a través de los cuales el Gobierno desarrolla, implementa y entrega políticas, programas y servicios en beneficio de los ciudadanos y la sociedad [...]”.

Sobre este marco, se profundizan otros desarrollos sobre el concepto de gobernanza regulatoria que, entre otros foros como OCDE, se sintetiza en el proceso de cómo la autoridad, a través de regulaciones, implementa las políticas públicas y ofrece servicios públicos a la población beneficiada.

A partir de estas definiciones, se encuentran tres componentes claves: i) la autoridad, quien tiene la competencia para ordenar, coordinar y disponer del espacio público; ii) la herramienta a través del cual se ejerce este poder o competencia, es decir, la regulación; y iii) el fin u objetivo que persigue la autoridad en beneficio de la población.

Aterrizando esta estructura en el caso del despliegue de la red de distribución de gas natural en Lima y Callao, se determina que la autoridad competente es el Ministerio de Energía y Minas, en su condición de concedente del derecho de concesión del servicio, y el Osinergmin como ente supervisor y fiscalizador del cumplimiento de los compromisos establecidos en el contrato de concesión. Sin embargo, en paralelo, los gobiernos municipales son los que tienen la autoridad para autorizar el despliegue de la infraestructura de gas natural en sus respectivas jurisdicciones.

Se tiene, a su vez, dos marcos regulatorios para este despliegue. Por un lado, el marco regulatorio del servicio de distribución de gas natural y normas técnicas, y la Ley N.º 27972 (2003), Ley Orgánica de Municipalidades que ordena los procesos de autorización<sup>14</sup> y disposición del espacio público<sup>15</sup>.

El tercer componente, el beneficio de la población, claramente se circunscribe al acceso y adecuada prestación del servicio público; en este caso, la distribución de gas natural.

En efecto, la Ley Orgánica de Municipalidades (2003) establece que las municipalidades son las encargadas de planificar integralmente el ordenamiento territorial y promover permanentemente la coordinación estratégica para la ejecución adecuada de los proyectos de servicios públicos, así como velar por el desarrollo integral de los mismos, previo a la emisión de un título habilitante de autorización y posteriormente la fiscalización de la ejecución del plan de obras de servicios públicos que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas, por medio del tendido de cables o ductos de cualquier naturaleza, lo cual es concordante con lo regulado en su artículo N.º 79.

Si bien la propia Ley de Municipalidades, en su artículo N.º 8, señala que los gobiernos locales están sujetos a las leyes y normas técnicas referidas a bienes y servicios públicos; de acuerdo con el artículo N.º 2, esta autoridad es totalmente autónoma en su proceso de toma de decisiones en aspectos de su competencia “con sujeción a su ordenamiento jurídico”, como en este caso: el uso de la vía pública. La diferencia entre estos dos artículos abre espacios interpretativos y, como tal, una amplia discrecionalidad de acción para los gobiernos locales, quienes finalmente tienen la autorización final para el acceso al uso de la vía pública en sus jurisdicciones.

Desde la otra perspectiva, el Ministerio de Energía y Minas es la autoridad sectorial y, además, es quien otorga la concesión del servicio de transporte de gas natural, de acuerdo con el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 26221 (2005), Ley Orgánica de Hidrocarburos<sup>16</sup>, y el Decreto Supremo N.º 081-2007-EM (2007), que reglamenta el transporte de gas por ductos, respectivamente.

---

<sup>14</sup> Artículo N.º 79, inciso 3.2: “Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privados que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas [...]”.

<sup>15</sup> Artículo N.º 4 del Título Preliminar: “Los gobiernos locales representan al vecindario, promueve la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción”.

<sup>16</sup> Aprobado por el Decreto Supremo N.º 042-2005-EM, del 7 de octubre de 2005.

Este último cuerpo normativo, en su artículo N.º 70, se establece que es el Osinergmin quien supervisa y fiscaliza tanto el contrato de concesión como las disposiciones de dicho reglamento.

En ese sentido, la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de los contratos de concesión se realiza a través de procedimientos específicos que abarcan diferentes etapas, desde la construcción hasta la operación y mantenimiento de las instalaciones.

En el año 2020, acogiendo las recomendaciones de la OCDE (2019), el Osinergmin aprobó lineamientos para la fiscalización de contratos de concesión en las actividades de gas natural mediante la Resolución del Consejo Directivo de Osinergmin N.º 166-2020-OS-CD (2020).

Asimismo, también ha establecido normativa específica que regula los niveles mínimos de calidad del servicio y las responsabilidades de los concesionarios que operan en este sector. Por ejemplo, a través de la Resolución de Consejo Directivo Osinergmin N.º 306-2015-OS-CD (2015), se aprobó la Norma de Calidad del Servicio de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, la cual establece criterios claros en términos de seguridad, fiabilidad y satisfacción del cliente<sup>17</sup>.

En resumen, la normativa de calidad del servicio de distribución de gas natural por red de ductos establece los estándares y procedimientos necesarios para garantizar un servicio seguro, confiable y de calidad para los usuarios, así como para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de estas obligaciones por parte de los concesionarios.

Sin embargo, este marco legal definido no incide en ningún aspecto para la obtención de licencias de despliegue que, como se desarrolló líneas arriba, es de entera competencia de la municipalidad.

A continuación, se muestra el marco jurídico tanto del ente rector como fiscalizador de la actividad de distribución de gas natural:

Dentro del esquema de gobernanza de autoridad, medios y fines, se identifica la presencia de dos autoridades sobre una misma materia, la distribución del servicio gas natural con sus propias regulaciones. A pesar de que se trate de distintos aspectos: por un lado, la parte técnica y calidad de la provisión de servicio y, desde el otro, la emisión de licencias o autorizaciones

---

<sup>17</sup> Además, se dio la Resolución de Consejo Directivo Osinergmin N.º 307-2015-OS/CD, que establece los lineamientos para el contraste y la verificación periódica de los medidores de gas natural, lo cual es crucial para asegurar la precisión y confiabilidad de los instrumentos de medición utilizados en la distribución del gas.

para el uso de la vía pública, no existe un marco que integre o conecte ambas regulaciones para lograr el mismo objetivo.

La Ley Orgánica de Municipalidades del Perú otorga una fuerte autonomía a los gobiernos locales en cuanto a sus atribuciones. No existe un mecanismo de coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno, salvo el equipo de destrabe de inversiones del MEF<sup>18</sup> (2013) y la emisión de ordenanzas municipales que, en varios casos, no se subordinan a las disposiciones nacionales a pesar de que deberían estarlo.

Frente a esta diferencia, cabe destacar lo planteado por la OECD (2021) en su Reporte sobre Gobernanza del Agua en el Perú. De manera general, en este documento, se plantea fortalecer una “gobernanza multinivel” que, con un enfoque holístico, integre sectores y niveles de gobierno, asimismo, fortalezca el vínculo con la gestión del suministro de los recursos, sea el agua o, en el caso de esta investigación, el gas, al tiempo de fortalecer el rol de un solo ente o autoridad rectora.

Para ello, entre otras recomendaciones sugiere evaluar el marco legislativo y su implementación, a fin de traducir las aspiraciones de la ley en objetivos realistas y factibles que evolucionen a medida que se desarrolle la capacidad institucional.

De igual modo, plantea “mejorar la planificación estratégica para una inversión pública más efectiva al alinear los Planes Maestros Optimizados de las ciudades que incluyen los proyectos de inversión, con los planes sectoriales municipales, que incluyen los proyectos de desarrollo urbano; y también la racionalización de los procedimientos de evaluación de inversiones dentro del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones” (OCDE, 2021).

Siguiendo el marco de la OCDE, se revisó la gobernanza en Chile para la autorización de despliegue de infraestructura de servicios públicos. Los municipios están regidos por la Ley N.º 18695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la cual no sólo exhorta a tener una coordinación articulada con las oficinas descentralizadas de los diferentes ministerios según el rubro, sino que en el plan comunal de desarrollo de cada distrito (lo cual implica desarrollo de obras de infraestructura), debe estar coordinado con los diferentes operadores de servicios públicos que ejerzan competencias o actividades en la jurisdicción del distrito. En

---

<sup>18</sup> Este equipo se crea por Decreto Supremo N.º 104-2013-EF y se encarga de supervisar despliegues a gran escala y de alcance nacional. Sin embargo, no gestiona mesas de trabajo para la coordinación entre los diferentes actores. En la práctica, funciona como una mesa de partes entre los diversos actores involucrados en el despliegue de infraestructura. Posteriormente, el MEF y los distintos gobiernos han ido fortaleciendo el marco de acción de este equipo con diferentes normas.

efecto, la normativa chilena de municipalidades, en su artículo N.º 65, indica que toda medida de control de acceso en calles y pasajes que impliquen la afectación de la red vial básica deberá contar con el visto bueno de la secretaría regional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la presentación de un informe técnico. De esta manera, se busca generar mayor claridad en la regulación e integración jurídica para el beneficio final de los usuarios de la infraestructura.

A diferencia del Perú, en el caso chileno, la normativa más fuerte es la sectorial, frente a la del gobierno local, por lo que el propio gobierno nacional tiene la competencia para hacer cumplir sus disposiciones por encima de lo que eventualmente pueda definir un gobierno local, en caso se presenten trabas o barreras injustificadas para el despliegue.

Además de Chile, en la presente investigación también se revisaron las regulaciones y procedimientos en Colombia, Argentina y Brasil, países en los que también se registra la prestación del servicio de gas natural domiciliario. Estos casos se desarrollan en el Anexo N.º 4.

En Perú, las municipalidades tienen un escudo muy fuerte en su autonomía, lo que no exime de que el marco institucional ofrezca otros medios para corregir excesos o trabas injustificadas. Este es el caso de la Ley de eliminación de barreras burocráticas, establecido en el Decreto Legislativo N.º 1256 (2016) y sus posteriores desarrollos que, de manera ex post, permite corregir discrepancias, y cuyo principal foco de acción a través del Indecopi, precisamente han sido ordenanzas municipales.

Adicionalmente, los legisladores peruanos también han buscado fortalecer los medios, es decir, las regulaciones, para fortalecer la gobernanza del despliegue de infraestructura y con ello acelerar el cierre de brechas de acceso a servicios básicos.

Dado que el control de Indecopi es ex post, para corregir la problemática sobre trabas municipales, se incorporó a la legislación los procedimientos de aprobación automática de las solicitudes.

Tras una primera experiencia con el sector de telecomunicaciones (Ley N.º 29022, 2014), en junio de 2016 se publicó la Ley N.º 30477 (2016), Ley que regula la ejecución de obras de servicios públicos autorizadas por las municipalidades en las áreas de dominio público. El objetivo de esta ley fue establecer un marco normativo general cuyo objeto fuese que la ejecución de las obras se realice de manera estructurada en coordinación con todas las empresas

operadoras prestadoras de servicios públicos y las autoridades de los gobiernos locales y regionales.

El artículo N.º 3 de esta ley establece un procedimiento de aprobación automática de obras para el despliegue de redes de servicios públicos, entre ellos para el gas natural; es decir, solo con la presentación de un conjunto de documentos técnicos, sobre el alcance y el tiempo en que se iban a ejecutar las normas, el operador podría iniciar el despliegue.

En el referido artículo señala que la aprobación automática se aplica de acuerdo con lo establecido en el artículo N.º 5 de la Ley N.º 30228 (2014), ley que modifica la Ley N.º 29022 (2014), Ley de Expansión de la Infraestructura de Telecomunicaciones. Es decir, tal como está redactada la Ley N.º 30477 (2016), debería extenderse la aprobación automática –vigente para telecomunicaciones– a todo tipo de infraestructura de servicios públicos, incluida el gas natural. Sin embargo, ello no es explícito en la redacción de la ley, y como se verá en el capítulo siguiente, este procedimiento automático no fue invocado por el concesionario de gas natural.

Cabe señalar que si bien la Ley N.º 30477 lleva vigente nueve años, a la fecha aún no ha entrado completamente en rigor debido a que no se ha aprobado el reglamento que la regule, lo que impide la aplicación plena de su artículo N.º 3 que permite la aprobación automática de las solicitudes presentadas en las mesas de parte municipales, no solo para telecomunicaciones, sino para todo tipo de infraestructura de servicios públicos.

## **2.2. La regulación de servicios públicos**

Los enfoques regulatorios para gestionar los servicios públicos en red parten de la necesidad de reducir los impactos de monopolios naturales, básicamente orientados a moderar las tarifas que hasta antes de la apertura de la economía (inicios de la década de 1990) estaban distorsionadas por subsidios y otros factores, que a su vez impedían que las empresas prestadoras, en su momento públicas, y luego privadas puedan obtener las rentas necesarias para financiar el sostenimiento de la red existente y posibilitar mejoras en cobertura y calidad (Paliza, 1999).

En el caso de los servicios públicos ya existentes, se privatizaron bajo este marco. Para los desarrollos posteriores, como el gas natural se empleó el contrato de concesión para la prestación del servicio público en una zona determinada a exclusividad.

Como bien anota Quintanilla y Villarán (2016), la Constitución Política prohíbe la conformación de monopolios por ley, siendo la excepción aquellos que existan debidas razones

para justificarlo y por un tiempo limitado. Es así que surgen las denominadas “regulaciones de entrada”, que en esencia dispone la entrega de “un derecho exclusivo de operación de infraestructuras y/o de prestación de servicios públicos, prohibiendo o impidiendo la entrada de más empresas que pudieran estar interesadas en realizar la misma actividad”.

En ese sentido, el gas natural se configura como un servicio público en red que sólo puede ser prestado por un solo operador, es decir, se trata de un monopolio natural. El esquema regulatorio adoptado fue el “comando control”, cuya esencia es el ejercicio de influir e imponer estándares a partir del poder de emitir sanciones a los reguladores.

Bajo el esquema comando control, se supervisa a un solo proveedor que, por su condición inherente de monopolio natural, debería sujetarse a diversos mandatos, que disciplinen su accionar, a través del control tarifario y el cumplimiento de los estándares de servicio de cara al usuario, como el cumplimiento de los planes de inversión, contenidos en el contrato de concesión, y que en la práctica representa la retribución que paga el concesionario al Estado peruano por acceder al derecho de exclusividad del monopolio natural.

Asimismo, el comando control requiere reglas muy fuertes, como en el modelo de Estados Unidos, o una mayor capacidad de fiscalización o enforcement, como en el Reino Unido, o la combinación de ambas (Baldwin et al., 2012). Es así como, bajo este enfoque, los reguladores fijan un estándar orientado a simular o acercarse a un escenario de competencia, precisamente para mitigar los efectos negativos de los monopolios, en nuestro caso un monopolio natural. Indistintamente del tipo de monopolio, finalmente se trata de una falla de mercado y las externalidades que genera, lo que justifica la “intervención moderada” del Estado (Barrantes, 2018). A su vez, estas fallas se traducen en una menor producción, altos precios y la transferencia o captura del excedente del consumidor por parte del monopolista (Baldwin et al., 2012).

En la perspectiva de Alza (2020), el comando control tiene un enfoque más jurídico, donde el énfasis está “en la infraestructura institucional, en el conjunto de reglas jurídicas y los mecanismos para lograr su exigibilidad”. En ese sentido, si se analizan las dinámicas de los servicios públicos en red, el comando control establece, por un lado, los permisos y condiciones básicas para el uso del espacio público por parte de los operadores, que hoy están en el ámbito municipal. Desde el otro lado de la mesa, está el regulador que debe velar para que se garantice la continuidad, calidad y un costo competitivo de los servicios públicos. Estos lados de la mesa

no necesariamente convergen, lo que debilita la infraestructura institucional que desarrolla Alza en sus trabajos.

Ahora bien, el establecimiento de regulación en sí misma no garantiza que el objetivo buscado sea alcanzado. En otras palabras, puede existir una regulación razonable y beneficiosa, pero con poco cumplimiento. Precisamente, para evitar esta situación existen mecanismos de comando y control que buscan el cumplimiento de reglas mediante intervenciones de la autoridad (Ochoa, 2018). Estas herramientas se encuentran basadas en la amenaza percibida de consecuencias negativas (sanciones) por el incumplimiento de la regulación.

Los desarrollos antes citados claramente apuntan al costo del servicio, donde el operador por su condición monopolística puede ejercer un control absoluto. Ello justifica la regulación tarifaria, pero no necesariamente alcanza al cumplimiento de los compromisos de inversión que en la práctica es la contraprestación que recibe el Estado por el otorgamiento de la exclusividad de la provisión del servicio.

Para analizar este punto, se retornó a Breyer (1979), quien sostiene que el enfoque regulatorio se define en función de los resultados deseados para la sociedad y las mejores alternativas de solución, que bajo la perspectiva económica en esa esencia es un análisis costo-beneficio.

De esta manera, dentro del mismo entorno comando control, se abren otros desarrollos teóricos para propiciar el cumplimiento de la norma a partir de medidas disuasorias u orientadoras del comportamiento de los sujetos regulados.

Así, por ejemplo, la aplicación de sanciones luego de la tramitación de un procedimiento sancionador es una herramienta de disuasión relacionada con la capacidad de prevenir comportamientos indeseados a través de la amenaza creíble de consecuencias negativas (multas) hacia empresas y personas que son los actores del mercado.

De acuerdo con Becker (1974), la comisión de delitos y/o infracciones está condicionada a la utilidad que genere u obtenga el infractor de dicha conducta (esperada o actual); por ello, en la teoría económica racional, no sólo son relevantes la gravedad de las sanciones, sino que también lo es la denominada probabilidad de detección.

En efecto, para Becker, en el ámbito teórico, pesará más una probabilidad de detección sobre una alta consecuencia (sanción), en la medida que cuanto más alta sea dicha variable, disminuirá la utilidad esperada por la comisión de la infracción por parte del infractor y, por lo tanto, en teoría, debería bajar la incidencia de la conducta no deseada.

Sin embargo, cuando existe alta probabilidad de detección y una alta sanción, pero sigue persistiendo la infracción, existen varias razones externas a la teoría económica que pueden explicar este fenómeno. Algunas de estas razones incluyen:

**Efectos disuasorios ineficaces:** Si el sistema administrativo no opera de manera eficiente los infractores percibirán que la probabilidad de ser procesados y castigados es baja. Este escenario es el más cercano a la realidad peruana, donde las ineficiencias administrativas pueden, en buena cuenta, hacer que la probabilidad de detección real sea menor de lo que las sanciones sugieren.

**Beneficios a corto plazo:** Algunos infractores pueden enfocarse más en los beneficios inmediatos del delito que en las sanciones futuras. En otras palabras, los agentes creen que pueden acceder a ganancias rápidas y que podrán evitar la detección a corto plazo, incluso habrá un incentivo para correr el riesgo de ser pasibles de sanción.

Estos factores externos a la teoría clásica racionalista pueden influir en la persistencia de la comisión de infracciones a pesar de una alta probabilidad de detección y sanciones severas.

La aplicación de la sanción no es la única forma para disuadir comportamientos infractores que superen el modelo clásico comando control. Los desarrollos más actuales han dado lugar a otros enfoques de progresividad o responsivos.

De manera más reciente, la OECD (2013, 6) ha planteado la autorregulación.<sup>19</sup> Este enfoque involucra a un grupo de agentes económicos “desarrollando voluntariamente reglas o códigos de conducta que regulen o guíen la conducta, acciones y normas de sus miembros”; en cambio, la corregulación –o autorregulación controlada– implica la participación explícita del Estado.

El sector eléctrico peruano muestra un ejemplo de autorregulación, pues los operadores establecen sus normas y formas de convivencia bajo la Ley de Concesiones Eléctricas, sin necesidad de que el regulador estatal esté permanentemente interviniendo en cada proceso de interacción. Para ello, las empresas han conformado un comité especial de coordinación, el COES, que en la práctica es dirigido y manejado por privados. El espacio del accionar del Estado, en este caso, queda en el ámbito de la fiscalización sobre las condiciones de calidad y continuidad del servicio, a través de Osinergmin; sin embargo, el COES tiene un importante

---

<sup>19</sup> La autorregulación es la base de la pirámide del enforcement o la pirámide de sanciones como la denominó Baldwin (2012) citando el trabajo sobre regulación responsiva de Braithwaite (1992).

rol de control y supervisión del accionar de las empresas, de cara al objetivo de garantizar el funcionamiento del sistema eléctrico nacional<sup>20</sup>.

### **2.3. Evaluaciones ex post y teoría del cambio**

Para analizar la demora del cumplimiento del plan quinquenal, es necesario evaluar las condiciones para el cumplimiento del mismo, desde los incentivos para el concesionario, el marco normativo y si el mecanismo de comando control del regulador fue efectivo.

Para ello, se empleó la teoría del cambio, utilizada comúnmente por organismos multilaterales para evaluar la efectividad de una intervención pública y cuya aproximación para la presente investigación se encuentra en los trabajos de Ames (2021) y Montes y Ferney (2021).

Siguiendo el enfoque de Ames, la teoría del cambio nos sirve como una herramienta para evaluar la efectividad de la regulación y si se cumplieron las condiciones para el cumplimiento del contrato, partiendo de la premisa de que el marco normativo no contiene mayores incongruencias o vacíos.

Así, esta herramienta nos permite hacer una evaluación desde la concepción de la regulación del sistema de distribución de gas natural, las obligaciones del contrato de concesión y las acciones de Osinergmin para garantizar su incumplimiento o inducir al mismo.

Si bien la teoría del cambio proviene del ecosistema de desarrollos de políticas públicas, en este caso se aterriza en la evaluación de un marco regulatorio en concreto y sus implicancias dentro de procesos específico de normas administrativas, como es el caso del componente de fiscalización de Osinergmin para el cumplimiento del contrato de concesión del sistema de distribución de gas natural. Para ello, se recurrió a la metodología de análisis de impacto regulatorio ex post, desarrollado ampliamente por la OCDE.

Como señala la propia OCDE, inclusive si las regulaciones fueran evaluadas rigurosamente antes de su entrada en vigencia, no pueden conocerse todos sus efectos con certeza. “La labor regulatoria es de naturaleza esencialmente experimental, dependiendo en cierta medida de los juicios acerca de relaciones causales y respuestas” (OCDE 2015).

En este contexto, OCDE (2015) recomienda evaluar las normas en el marco de un ciclo regulatorio (Figura 2), que permita contar con resultados concretos en cuanto a los objetivos

---

<sup>20</sup> Ley N.º 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica, del 23 de junio de 2006, por la cual se crea el COES.

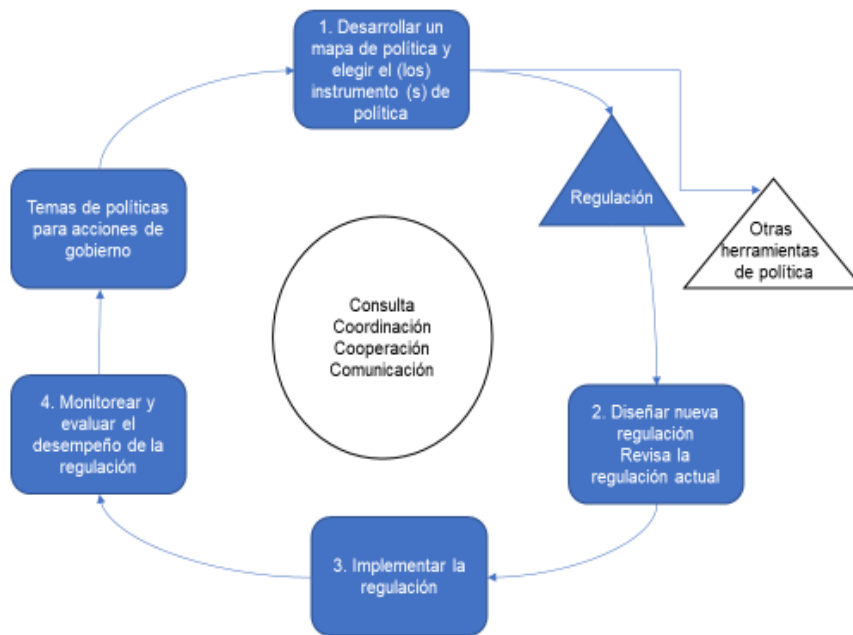
trazados y sus impactos. En suma, “las revisiones ex post permiten a los encargados de formular políticas comprender si la regulación ha cumplido sus objetivos y qué tan eficiente ha sido en ello, si los objetivos iniciales de política se alcanzan, pero la carga administrativa sobre los sujetos regulados o el costo de implementación de dicha regulación es muy alta, quienes elaboran las políticas pueden rediseñar la regulación para hacerla más eficiente” (p.11).

Las evaluaciones ex post están contenidas en la Recomendación sobre Política y Gobernanza Regulatoria (OECD, 2012), que en resumen plantean que los gobiernos revisen de forma sistemática el inventario de regulación con el fin de actualizarlas, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados. Bajo esa premisa, la OCDE plantea diversos principios de evaluación como “revisiones integradas a la norma”, “normas de caducidad (cuando vence el plazo)”, “revisiones posteriores a la implementación”, “balances públicos de regulación”, “revisiones basadas en principios”, “revisiones a profundidad”, “vínculos existencia-flujo”, entre otros esquemas.

Para la presente investigación, se exploró el esquema de revisión a profundidad para el mecanismo de comando control de Osinergmin, para el cumplimiento de metas de despliegue que, en esencia, es el instrumento de verificación del cumplimiento del contrato. Sin embargo, también se cuenta con la opción de vínculos existencia-flujo, mediante el cual los reguladores se empoderan para evaluar la administración y cumplimiento de las disposiciones y confrontarlas con los objetivos de cambio de conducta.

De esta manera, se evaluó la efectiva aplicación de las normas de fiscalización, se contrastó con los objetivos planteados en la misma, y se vio si efectivamente hubo un cambio en la conducta esperada, para lo cual se empleó la metodología más aterrizada al contexto local, por Karina Montes (Figura 3).

**Figura 2.**  
Ciclo regulatorio



*Nota.* Ilustración adaptada de Regulatory Policy and Governance Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest [Política Regulatoria y Gobernanza: Apoyar al Crecimiento económico y Servir al Interés Público], de la OCDE (2011), OECD Publishing.

**Figura 3.**  
Teoría del cambio y esquema lógico



*Nota.* Tomado de Montes y Ferney (2021).

### **CAPÍTULO III: DESARROLLO DEL TEMA**

En el presente capítulo, se revisaron las condiciones mínimas requeridas para que los compromisos de los planes quinquenales de inversión de la concesionaria sean cumplidos y, de este modo, se establezca la confirmación o rechazo de las hipótesis planteadas. Seguidamente, se analizaron los efectos de la introducción del subsidio del FISE sobre el despliegue de la red.

Al respecto, se determinó que, para que Cálidda cumpla sus planes de inversión, se deben definir las siguientes condiciones: 1) un marco regulatorio de licenciamiento eficaz para el despliegue de infraestructura de redes del sistema de distribución de gas natural y el cumplimiento de los planes quinquenales de inversión; y, 2) que los mecanismos de cumplimiento empleados sean eficaces para lograr la ejecución plena del plan quinquenal de inversiones.

Siguiendo el esquema de evaluación ex post, se pueden dividir los hallazgos en tres grandes hitos: i) el proceso de implementación, ii) las acciones de supervisión y cumplimiento, y iii) los resultados de cumplimiento propiamente.

Así, tomando en cuenta la metodología planteada por Montes y Ferney (2021), no se cumplió ni el resultado de la fiscalización ni se propició un cambio en la conducta del general.

#### **3.1. Traba burocrática**

Para el desarrollo del presente capítulo, previamente se debe configurar una definición concreta de “traba burocrática”. La más próxima es la que establece Indecopi bajo la denominación de “barrera burocrática”.

Las barreras burocráticas son todas aquellas exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros que impongan las entidades de la administración pública dirigidos a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>21</sup>. En el caso del concesionario de gas natural, se estaría frente a limitaciones que obstaculizan el despliegue de su infraestructura para la prestación de su servicio.

Por otro lado, de acuerdo a la información recabada en las entrevistas realizadas para la presente investigación, se dan normalmente dos situaciones típicas. La primera, la presentación de observaciones carentes de razonabilidad faltando poco para que venza el plazo, a efectos de

---

<sup>21</sup> Decreto Legislativo N° 1256, artículo 3, inciso 3. Para efectos de mayor claridad, se desarrolló, en el Anexo N.º 5, la aproximación de la definición de “traba burocrática” con el concepto formal de barrera burocrática, desarrollado tanto por Indecopi como por otros especialistas.

detener el plazo para responder. Otra, usualmente es la negativa a reconocer el título habilitante, o emitir una negativa expresa aun cuando transcurrió el plazo legal. Si bien ello puede ser denunciado, implica abrir una denuncia en la instancia administrativa correspondiente, con todas las demoras y costos que ello implica.

Para graficar estas trabas, se recurrió a las evaluaciones que, desde 2022, comenzó a realizar Osinergmin a partir de un cambio normativo. De acuerdo al Informe Técnico GSE/DSR-665-2024, solo en 2022, Osinergmin consideró válidas las solicitudes de excepción de cumplimiento del plan quinquenal por parte de Cálidda por “Denegatoria o retrasos en la emisión de los permisos, autorizaciones u opiniones técnicas por parte de las autoridades competentes, por causas no imputables al Concesionario”.

En 2021, como se precisa en los subsiguientes acápite, Osinergmin le dio la razón al concesionario en 71 solicitudes de excepción por las causas antes reseñadas. De este último caso, se puede destacar la carta N.º 067-2022-GDU-MDL, mediante la cual la Municipalidad de Lurín le denegó la autorización a Cálidda, “alegando que no es viable debido a que los vecinos ya cuentan con el servicio de gas, además, la vía es de alto tránsito y existe un complejo deportivo”. Otra situación recurrente se advirtió con la Municipalidad de Villa María del Triunfo que le denegó en más de tres tramos el acceso a Cálidda, pues se “trataba de infraestructura reciente, menor a tres años”, lo cual puede evaluarse como irracional, teniendo en cuenta que, como parte de las obras, corresponde el saneado de la vía una vez instalada la infraestructura.

De la revisión de las denegatorias municipales, no todas son aparentemente irrazonables; sin embargo, no se tiene la certeza o medios para probar que el Concesionario hizo algo más para levantar observaciones fundamentadas como la identificación de predios privados en el trazo del ducto, ubicaciones en pendientes o laderas de río, entre otros. En general, de las 71 observaciones, al menos en la mitad existen indicios de irracionalidad o ilegalidad, inclusive de parte de las municipalidades en sus denegatorias, que bien pudieron ser materia de una mejor evaluación o una denuncia de barrera burocrática en el Indecopi, en su defecto.

### **3.2. Marco regulatorio de licenciamiento**

Como se mencionó anteriormente, las municipalidades tienen competencia para regular el despliegue de infraestructura de servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con su ley orgánica; en tanto que la normativa sectorial se centra principalmente en aspectos técnicos (disposición, seguridad, entre otros) de esta infraestructura.

Dado este marco de discrecionalidad, existe un espacio para que los funcionarios municipales nieguen las licencias a la concesionaria por motivaciones distintas a las normativas y/o técnicas. Esta no fue una práctica generalizada, teniendo en cuenta el porcentaje de incumplimiento de despliegue de las redes, pero por el testimonio recogido del ejecutivo de Cálidda, este problema no era ajeno a las actividades de los equipos de Cálidda que interactuaron con funcionarios municipales.

El ejecutivo de Cálidda consultado para esta investigación manifestó que, durante el desarrollo de los planes quinquenales bajo análisis, efectivamente, se presentaron trabas o negativas de las autoridades municipales para emitir las licencias que permitiera el despliegue de la infraestructura de gas comprometida. Empero, estas restricciones disminuyeron en los últimos años, entre otras acciones, debido a la instalación de mesas técnicas entre la concesionaria y las municipalidades para facilitar la ampliación de la red.

A raíz de las experiencias en los primeros planes de despliegue quinquenal –de acuerdo con el funcionario de Cálidda– es que el concesionario buscó proactivamente a las municipalidades para crear mesas de coordinación y así, de manera conjunta, facilitar un despliegue ordenado y planificado. Estos son los casos de los municipios de Jesús María y Miraflores, por ejemplo. De acuerdo con el entrevistado de Cálidda, no todas las municipalidades fueron asequibles a esta opción y persistieron en las trabas.

Cabe advertir que, de acuerdo con el funcionario de Cálidda, esta buena práctica no fue inmune al ciclo político de renovación de autoridades ediles cada cuatro años. El cambio de un alcalde, asociado normalmente a la renovación de funcionarios claves, implicaba reiniciar el proceso de aprendizaje y cooperación entre la municipalidad y el concesionario.

En 2016, con la Ley N.º 30477, Ley que regula la ejecución de obras de servicios públicos autorizadas por las municipalidades en las áreas de dominio público, se regulan diversos procesos que permiten la obtención de permisos municipales para el despliegue de infraestructura de servicios públicos esenciales, como el gas natural. Sin embargo, debido a la falta de reglamentación de esta norma, se impide la plena implementación del proceso de aprobación automática contemplado en el artículo N.º 3 de la referida ley<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Como se explicó en el capítulo 2, solo basta con la presentación de un conjunto de documentos técnicos, sobre el alcance y el tiempo en que se van a ejecutar las normas, para que el operador pueda iniciar el despliegue. Empero, el referido artículo señala que la aprobación automática se aplica de acuerdo con lo establecido en el artículo N.º 5 de la Ley N.º 30228, ley que modifica la Ley N.º 29022, Ley de expansión de la infraestructura de telecomunicaciones. Es decir, tal como está redactada la

Ahora bien, independientemente de este vacío normativo, coincidiendo con el período del último plan quinquenal (2018 - 2022), la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha venido desplegando una estrategia de estandarización de los procedimientos administrativos para la obtención de estos permisos municipales<sup>23</sup>. Ello denota que, frente a la carencia de uniformidad de los procesos, las autoridades buscaron otras vías alternativas para dar solución a un problema que es transversal a todos los operadores de servicios públicos, como es el licenciamiento municipal.

Debe tenerse en cuenta que las trabas municipales, materializadas en negativas de permisos, parten de ordenanzas y lo dispuesto en cada Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de cada municipalidad.

Dado este marco de autonomía municipal, se contaron con más de 50 TUPA en Lima Metropolitana y Callao que podrían contener diversos procedimientos para la autorización de intervención en la vía pública. Esta dispersión fue advertida tanto por los expertos de Osinergmin como el ejecutivo de Cálida consultados.

Sin embargo, cuando se analizó la muestra de 11 distritos (Los Olivos, Jesús María, San Borja, La Victoria, San Martín de Porres, San Isidro, Miraflores, San Juan de Lurigancho, Ate Vitarte, Chorrillos y San Juan de Miraflores)<sup>24</sup>, se observó que los requisitos son estandarizados en cuanto al plano de planta, el croquis y la memoria descriptiva de la obra, aunque algunos municipios solicitan también una declaración de responsabilidad del ingeniero y/o contratista de la obra a cargo y, en particular, San Isidro requiere una comunicación de la Municipalidad de Lima Metropolitana para la interrupción de vías troncales (Tabla 4 y Anexo N.º3).

En otras palabras, la evidencia determina que no existe demasiada dispersión en los TUPA, lo cual puede responder en parte a los esfuerzos de los últimos años de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM por estandarizar y uniformizar estos instrumentos administrativos a nivel municipal. Esto se comprueba con el hecho de que, hacia fines de 2023, 270 comunas de un universo de 1800 municipalidades en todo el país adecuaron su TUPA; además, que se tenía

---

Ley N.º 30477, se extiende la aprobación automática vigente para telecomunicaciones a todo tipo de infraestructura de servicios públicos.

<sup>23</sup> Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N.º 005-2018-PCM-SGP, que aprueba los lineamientos para la elaboración y aprobación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

<sup>24</sup> Para la elección de la muestra definimos una combinación entre distritos mencionados como los más problemáticos en las entrevistas (Jesús María), los tradicionales (Miraflores), aquellos que tienen una densidad poblacional importante (San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores y San Martín de Porres) y en los que el despliegue de la red es reciente (Los Olivos).

previsto que se sumen otros 116 gobiernos locales. En consecuencia, el problema de fondo no sería la dispersión y/o excesos en los requerimientos de los TUPA.

**Tabla 4.**

Evaluación de Textos Únicos de Procedimientos Administrativos para la autorización de instalación de infraestructura de gas natural en áreas de dominio público

Requisito	N.º de distritos	Distritos
Solicitud de intervención	11	Los Olivos, La Victoria, San Juan de Miraflores, San Isidro, San Juan de Lurigancho, Miraflores, San Martín de Porres, Jesús María, San Borja, Chorrillos, Ate
Memoria descriptiva y especificaciones técnicas	9	Los Olivos, La Victoria, San Isidro, San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Jesús María, Chorrillos, Ate
Croquis o plano de la ubicación de la obra	8	Los Olivos, La Victoria, San Juan de Miraflores, San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Jesús María, San Borja, Chorrillos
Plano de la zanja	7	Los Olivos, La Victoria, San Juan de Miraflores, San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Jesús María, San Borja
Memoria descriptiva de la infraestructura, suscrito por profesional responsable	6	Los Olivos, San Juan de Miraflores, San Isidro, Miraflores, San Borja, Ate
Declaración jurada del ingeniero responsable y/o representante de la empresa	7	Los Olivos, La Victoria, San Juan de Miraflores, Jesús María, Chorrillos, Ate
Metrado y presupuesto de la obra	4	Los Olivos, La Victoria, San Juan de Miraflores, Chorrillos
Cronograma de avance	3	La Victoria, San Isidro, Chorrillos
Plano de desviación de tránsito	3	La Victoria, San Isidro, Chorrillos

Por otro lado, no debe soslayarse que la obtención de permisos para el despliegue de infraestructura de gas natural está sujeta al silencio administrativo positivo dentro del alcance de la Ley N.º 29060 y modificatorias, y el Decreto Legislativo N.º 1310.

Con relación a la aplicación real del silencio administrativo positivo, tanto desde Osinergmin como Cálidda, señalaron que algunos municipios no responden a las solicitudes de la

concesionaria para autorizar el despliegue, sea por el incumplimiento de las funciones de los funcionarios ediles o por otras motivaciones, que podrían involucrar hasta corrupción<sup>25</sup>.

De acuerdo con el marco de simplificación administrativa, transcurridos los plazos establecidos por los propios municipios sin respuesta, la concesionaria puede optar por el silencio administrativo y dar por sentada la autorización, salvo norma expresa que declara la aplicación del “silencio negativo”. Sin embargo, de acuerdo con lo expresado por los especialistas entrevistados, es usual que faltando un día para el cumplimiento del plazo se soliciten precisiones de forma a las solicitudes, lo cual demanda más tiempo.

De acuerdo con los entrevistados, tanto de Cálidda como de Osinergmin, otra práctica revelada es que si la concesionaria y, en general, cualquier administrado aplica el silencio administrativo positivo (SAP), es pasible de fiscalizaciones posteriores más rigurosas o la negativa de otros permisos sin justificación material; aunque sobre esta afirmación no es posible encontrar información probatoria, más allá de las afirmaciones recogidas<sup>26</sup>.

Estas prácticas en el campo son difíciles de probar y exceden el alcance de la presente investigación, pero no se debe soslayar que el marco normativo contempla espacios de defensa del administrado, desde el sistema de barreras burocráticas del Indecopi, hasta denuncias en los organismos de control interno, entre otros fueros administrativos<sup>27</sup>.

Por su naturaleza, estamos en realidad ante prácticas informales y/o ilegales, cuya única manera de registrarlos es a través de denuncias de incumplimiento, sea en las instancias de resolución de controversias de la propia entidad, recurriendo al Indecopi para denunciar barreras burocráticas o, inclusive, iniciar una acción contencioso-administrativa en sede judicial. En el balance de la Comisión de Eliminación de Barreras del Indecopi, tres de cada cuatro barreras eliminadas son a nivel municipal.

En dos de las tres últimas ediciones del Boletín del Ránking de Barreras Burocráticas (Indecopi, 2023a; 2024), se ha reconocido como una de las principales barreras burocráticas declaradas

---

<sup>25</sup> Estas alegaciones no pueden contrastarse por su naturaleza, ya que parten de la discrecionalidad del funcionario y no se advierten en un documento formal.

<sup>26</sup> Esta referencia también se advirtió en consultas previas al desarrollo de la investigación a ejecutivos de empresas de otros servicios públicos, pero es difícil establecer una relación directa, aun cuando las fechas entre la decisión del concesionario de aplicar el silencio administrativo y la posterior fiscalización “inopinada” coincidan.

<sup>27</sup> La fuente de Cálidda no tuvo una respuesta concreta sobre las motivaciones de la empresa para utilizar estos vehículos legales para obtener las licencias, aunque funcionarios de Osinergmin la atribuyen a la resistencia a generar una confrontación con el gobierno local que eventualmente les represente nuevas trabas o sanciones injustificadas.

ilegales y/o carentes de razonabilidad al “desconocimiento del silencio administrativo positivo” (Indecopi, 2024). En general entre 2022 y 2024, se contabilizan cerca de 120 denuncias de barreras burocráticas por incumplimiento del silencio administrativo positivo.

Por ejemplo, en el Boletín del año 2023, el motivo de ilegalidad que sustentaba la eliminación de las barreras burocráticas era que “las entidades se pronuncian fuera del plazo que la ley establece para responder a las diversas solicitudes de los ciudadanos, desconociendo los efectos del silencio administrativo positivo establecido en el artículo 36 del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 2777)” (Indecopi, 2024, p. 9).

En cuanto al caso del nivel municipal, en el Boletín correspondiente al primer semestre del año 2024, se destacó el caso recaído en el desconocimiento de los efectos del SAP sobre la solicitud de “Extensión de horario de funcionamiento para desarrollar el giro de restaurante” por parte de la Municipalidad Provincial de Cajamarca.

Sin embargo, en el período de investigación de la presente investigación no se detectaron denuncias de parte de Cálidda de imposición de barreras burocráticas por parte de municipalidades de Lima Metropolitana referidas específicamente al incumplimiento del SAP o la imposición de trabas al despliegue, ilegales o irrazonables. Ello, a diferencia de las empresas de telecomunicaciones principalmente, y algunas eléctricas en años recientes que han recurrido a esta vía.

En este punto, se detectó que, efectivamente, si bien no era una práctica generalizada, el problema de trabas en municipalidades existía y era un inconveniente, debido en parte a que el marco regulatorio no está completo, pero también porque Cálidda no agotó necesariamente todas las instancias posibles para levantarlas.

En la primera etapa de la evaluación realizada, se pudo concluir que el marco normativo necesario para el cumplimiento de los planes quinquenales de inversión no estaba completo, al no estar reglamentada la Ley N.º 30477, en particular en lo concerniente al proceso de aprobación automática, que bien pudo haber reducido los espacios de discrecionalidad de las municipalidades que negaron sin un sustento concreto los permisos para el despliegue.

### **3.2.1. Cambios normativos**

En los casos en los que no se pudieron levantar las trabas municipales, Cálidda optó por solicitar al regulador una excepción de cumplimiento al plan quinquenal por causa de fuerza

mayor; sin embargo, el marco normativo vigente hasta antes de 2022 no contemplaba las negativas a las licencias.

Por otro lado, el regulador al efectuar un análisis no determinó una causal de fuerza mayor, pues Cálidda no necesariamente cumplió con todos los requisitos. Por ejemplo, de acuerdo con el Informe Técnico N.º 943-2021-OS/DSR de Osinergmin, en 2018, Cálidda informó que la Municipalidad de Miraflores no les dejó desplegar en una vía porque ésta recién había sido renovada y le negaba el permiso. En la evaluación del pedido, Osinergmin detectó que la concesionaria no cumplió con los incisos respectivos de la Ley N.º 30477 sobre la presentación previa del plan de obras (en diciembre de cada año); además, el pedido de excepción de evaluación del plan quinquenal se realizó extemporáneamente (hasta después de 5 días hábiles de notificados por la municipalidad).

En este caso, siguiendo los argumentos de Osinergmin, la responsabilidad del incumplimiento no es atribuible completamente a la municipalidad, sino también al concesionario. Asimismo, revela que más allá de la falta de reglamentación, la Ley N.º 30477 ya es aplicable en varios de sus extremos, aun cuando no sea claro o preciso el alcance del proceso de aprobación automática referido en artículo N.º 3.

En este contexto, a partir de 2022, con la emisión del Decreto Supremo N.º 001-2022-EM, que modifica las Normas de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural y emiten disposiciones para optimizar el desarrollo de las actividades de hidrocarburos, el Osinergmin abre la posibilidad de evaluar con mayor detalle las solicitudes de excepción presentadas por el concesionario al cumplimiento del plan quinquenal.

Así, a través de este literal 63d, del artículo N.º 63 del TUO del Decreto Legislativo N.º 1310, se establecen tres criterios para solicitar dicha excepción, que son los siguientes:

1. **Denegatoria o retrasos en la emisión de los permisos, autorizaciones u opiniones técnicas por parte de las autoridades competentes**, por causas no imputables al concesionario (dentro de grupo entran las trabas municipales).
2. **Actuación de terceros que impida la ejecución** de un determinado proyecto por causas no imputables al concesionario.
3. **Desistimiento de usuarios contemplados en el Plan Quinquenal**, esto último no aplica para usuarios residenciales.

De esta forma, recién a partir de esta modificación normativa, el concesionario puede alegar y sustentar los medios sobre las negativas de las municipalidades. Este cambio sólo alcanzó al plan quinquenal vigente en ese momento (2018 - 2022).

Precisamente, en el marco de este cambio normativo, el Osinergmin evaluó un conjunto de solicitudes de excepción correspondientes al año 2021<sup>28</sup>. En esta evaluación de 78 solicitudes, solo 7 fueron denegadas (Tabla 5).

Esta evaluación ratifica que, si bien existieron barreras de municipalidades para el despliegue, no necesariamente era una práctica generalizada; y, para el Plan Quinquenal 2018 - 2022, en su mayoría fueron exceptuadas de las metas de cumplimiento.

Por otro lado, no es menor el hecho de que otro grueso de pedidos de excepción del concesionario estuviera relacionado al segundo ítem de desistimientos de usuarios para contar con el servicio, tratándose en muchos casos de industrias que finalmente tomaron la decisión de no utilizar el gas como fuente de energía para sus actividades.

---

<sup>28</sup> Presentadas en el año 2022.

**Tabla 5.**

Observaciones planteadas por Osinergmin por solicitudes de excepción de Cálidda declaradas denegadas

CÁLIDDA		OSINERGMIN					
MUNICIPALIDAD	ARGUMENTO	SUSTENTO	ANÁLISIS	FORMA	FONDO	SUPUESTO	BASE LEGAL
Municipalidad Distrital de Carabayllo	La municipalidad deniega la autorización para la ejecución de obras debido a que las vías en las que se planea instalar las redes de gas se encuentran ubicadas en la faja marginal del río Chillón.	Carta N.º 0982-2022-SOP-GDUR/MDC	Considera que no se ha acreditado que la variación corresponda a una causa no imputable al concesionario, ello debido a que la información respecto de que su plan de despliegue cruzaba la faja marginal del río Chillón estaba a su disposición, por lo que la situación pudo ser prevista.		X	Denegatoria o retrasos en la emisión de los permisos, autorizaciones u opiniones técnicas por parte de las autoridades competentes, por causas no imputables al concesionario.	Artículo N.º 63, d) numeral i) del del TUO del Reglamento de Distribución.
Municipalidad Distrital de Carabayllo	La municipalidad deniega la autorización para la ejecución de obras debido a que las vías en las que se planea instalar las redes de gas se encuentran ubicadas en la faja marginal del río Chillón.	Carta N.º 0986-2022-SOP-GDUR/MDC	Considera que no se ha acreditado que la variación corresponda a una causa no imputable al concesionario, ello debido a que la información respecto de que su plan de despliegue cruzaba la faja marginal del río Chillón estaba a su disposición, por lo que la situación pudo ser prevista.		X	Denegatoria o retrasos en la emisión de los permisos, autorizaciones u opiniones técnicas por parte de las autoridades competentes, por causas no imputables al concesionario.	Artículo N.º 63, d) numeral i) del del TUO del Reglamento de Distribución.
Municipalidad Distrital de Carabayllo	La municipalidad deniega la autorización para la ejecución de obras debido a que el área técnica recomendó no evitarla puesto que, las vías en las que se planea instalar las redes de gas se encuentran ubicadas en faja marginal.	Carta N.º 1438-2022-SOPGDUR/MDC	Considera que no se ha acreditado que la variación corresponda a una causa no imputable al concesionario, ello debido a que la información respecto de que su plan de despliegue cruzaba la faja marginal del río Chillón estaba a su disposición, por lo que la situación pudo ser prevista.		X	Denegatoria o retrasos en la emisión de los permisos, autorizaciones u opiniones técnicas por parte de las autoridades competentes, por causas no imputables al concesionario.	Artículo N.º 63, d) numeral i) del TUO del Reglamento de Distribución.

Municipalidad Distrital de Carabayllo	La municipalidad deniega la autorización para la ejecución de obras debido a que el área técnica recomendó no evitarla puesto que, las vías en las que se planea instalar las redes de gas se encuentran ubicadas en faja marginal.	Carta N.º 1438-2022-SOPGDUR/MDC	Considera que no se ha acreditado que la variación corresponda a una causa no imputable al concesionario, ello debido a que la información respecto de que su plan de despliegue cruzaba la faja marginal del río Chillón estaba a su disposición, por lo que la situación pudo ser prevista.	X	Denegatoria o retrasos en la emisión de los permisos, autorizaciones u opiniones técnicas por parte de las autoridades competentes, por causas no imputables al concesionario.	Artículo N.º 63, d) numeral i) del TUO del Reglamento de Distribución.
Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo	La municipalidad declaró improcedente la autorización alegando que se ha observado la falta de un plan de seguridad de los trabajos a ejecutarse, debido a que el área donde se ejecutará el proyecto es una zona con una pendiente moderada por lo que se debe garantizar las condiciones de seguridad a los vecinos aledaños al área de trabajo.	Oficio N.º 205-2022-SGPUCOPHUGDU/MVMT	Considera que no se ha acreditado que la variación corresponda a una causa no imputable al concesionario, el cual no presentó oportunamente la subsanación de la observación efectuada por la municipalidad.	X	Denegatoria o retrasos en la emisión de los permisos, autorizaciones u opiniones técnicas por parte de las autoridades competentes, por causas no imputables al concesionario.	Artículo N.º 63, d) numeral i) del TUO del Reglamento de Distribución.
Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo	La municipalidad declaró improcedente la solicitud de autorización debido a la existencia de vías colectoras interdistritales, indicando que la competencia para emitir la autorización era de la MML.	Oficio N.º 116-2022-SGPUCOPHUGDU/MVMT	Considera que no se ha acreditado que la variación corresponda a una causa no imputable al concesionario, el cual no presentó oportunamente el documento que acredite que presentó la autorización correspondiente ante la MML.	X	Denegatoria o retrasos en la emisión de los permisos, autorizaciones u opiniones técnicas por parte de las autoridades competentes, por causas no imputables al concesionario.	Artículo N.º 63, d) numeral i) del TUO del Reglamento de Distribución.

Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo	La municipalidad declaró improcedente la solicitud de autorización debido a la existencia de vías colectoras interdistritales, indicando que la competencia para emitir la autorización era de la MML.	Oficio N.º 116-2022-SGPUCOPHUGDU/MVMT	Considera que no se ha acreditado que la variación corresponda a una causa no imputable al concesionario, el cual no presentó oportunamente el documento que acredite que presentó la autorización correspondiente ante la MML.	X	Denegatoria o retrasos en la emisión de los permisos, autorizaciones u opiniones técnicas por parte de las autoridades competentes, por causas no imputables al concesionario.	Artículo N.º 63, d) numeral i) del TUO del Reglamento de Distribución.
--	--	---------------------------------------	---	---	--	--

*Nota.* Elaborado a partir del Informe Técnico GSE/DSR-665-2024 recaído en el Expediente N.º 202200180152.

El cambio del criterio del regulador, para contemplar excepciones a los planes quinquenales, abrió una salida para analizar caso por caso la racionalidad de las negativas de licencias por parte de las municipalidades, situación que aminoró la presión sobre el concesionario en cuanto a los incumplimientos del plan quinquenal. Asimismo, en el primer informe elaborado tras el cambio normativo, se advirtió que, en la mayoría de los casos, efectivamente, existían trabas de parte de las municipalidades que escapaban al manejo inmediato del concesionario.

### **3.3. Mecanismos de cumplimiento**

El cambio de criterio normativo del regulador, hasta antes de 2022, activó los procesos de fiscalización y sanción a Cálidda por incumplimientos al plan quinquenal, que debieron motivar un cambio de comportamiento del concesionario, en el sentido de agotar todas las instancias disponibles para levantar las trabas municipales antes de ir a solicitar una excepción a Osinergmin.

Por ello, en este acápite se presentan los resultados de los procedimientos instruidos por el Osinergmin como parte de su despliegue de acciones para verificar el cumplimiento de los planes quinquenales 2014 - 2018 y 2018 - 2022, por parte de Cálidda, para lo cual se expone, en primer lugar, el marco normativo que permitió la instrucción de procedimientos administrativos sancionadores a dicho concesionario.

El 28 de febrero de 2008 se incorporaron disposiciones al TUO del Reglamento de Distribución de Gas Natural, mediante el Decreto Supremo N.º 014-2008-EM, relativas a la definición y contenido mínimo de los planes quinquenales. En este dispositivo se estableció –en el artículo N.º 63d– que, a efectos de considerar la ejecución del referido plan quinquenal, se deben tener en cuenta también los denominados planes anuales.

Asimismo, el 17 de junio de 2015, se publicó el Decreto Supremo N.º 017-2015-EM que modificó el TUO del Reglamento de Distribución. Esta modificatoria estableció, en su artículo N.º 63c que el Osinergmin tenía la facultad de imponer sanciones al concesionario (Cálidda) por incumplimientos tanto a la ejecución del plan quinquenal y de los planes anuales que lo comprenden.

De esta forma, el TUO del Reglamento de Distribución, desde el 2015, estableció que tanto los planes quinquenales como los planes anuales son de obligatorio cumplimiento por parte del concesionario; y, es el Osinergmin la entidad competente para imponer sanciones de identificarse tales incumplimientos.

Aunado a lo expuesto, también en junio de 2015, mediante la Resolución de Consejo Directivo N.º 117-2015-OS-CD, el incumplimiento del plan quinquenal fue tipificado de forma específica como una infracción administrativa pasible de ser sancionada de hasta 10 000 UIT.

Posteriormente, en el 2016, se tipificó como conducta infractora no cumplir con las normas y/o disposiciones relativas al plan quinquenal (lo cual incluye el incumplimiento de los planes anuales); conducta pasible de ser sancionada, también, con hasta 10 000 UIT<sup>29</sup>.

Ahora bien, para evaluar la efectividad de este mecanismo de cumplimiento de comando y control, se analizó la eficacia del objetivo disuasorio de los procedimientos administrativos sancionadores.

Para ello, primero, se analizó la probabilidad de detección de los incumplimientos a las actividades que comprenden los planes quinquenales; y, en segundo lugar, se evaluó si los referidos procedimientos instruidos por el Osinergmin, a la fecha, cumplieron el objetivo disuasivo mediante la imposición de las sanciones ante la identificación de incumplimientos asociados.

### **3.3.1. Probabilidad de detección de incumplimientos de los componentes de los planes quinquenales**

Los planes quinquenales y sus componentes aprobados por el Osinergmin se encuentran sujetos a una verificación con alta probabilidad de detección ante incumplimientos, en tres sentidos:

En el conocimiento de la autoridad administrativa sobre qué involucra el plan quinquenal: El plan quinquenal es presentado por el concesionario y evaluado y aprobado por el Osinergmin de acuerdo con lo señalado en el literal d) del artículo N.º 63c del TULO del Reglamento de Distribución de Gas Natural; es decir, el Osinergmin conoce desde su aprobación su contenido, dónde se ejecutará y qué características técnicas debe cumplir el concesionario en el despliegue de los ductos.

En el autorreporte sobre el cumplimiento de los planes quinquenales: En la medida que Cálidda es quien informa al Osinergmin sobre el despliegue de los ductos e inversiones en Lima Metropolitana y Callao; por lo que la autoridad no debe realizar un proceso de descubrimiento

---

<sup>29</sup> En ese sentido, la resolución de Osinergmin de 2016 refuerza la obligatoriedad de cumplimiento del plan quinquenal y sus componentes, es decir, los planes anuales establecidos un año antes.

de campo sobre qué desplegó o cuándo. En consecuencia, el principal esfuerzo probatorio está en manos del concesionario.

En la verificación interna de la presentación de la información relativa al cumplimiento de los planes quinquenales: Es decir, la autoridad con la sola verificación de su sistema de trámite documentario puede conocer si es que el concesionario presentó la información de la ejecución de las actividades que conforman dicho plan; es decir, el cumplimiento de dicha obligación se verificaría del sistema de trámite del propio Osinergmin, y no depende de la atención de solicitudes de información a, por ejemplo, municipalidades.

Así, desde la perspectiva del fiscalizador, la supervisión del 100 % de obligaciones contenidas en los planes quinquenales está sujeta a la revisión de la documentación sustentatoria presentada por el propio concesionario, sin que se acarreen riesgos de no detección. Esto, debido a que la evaluación de cumplimiento se verifica en gabinete en función de lo informado por el propio administrado y se compara con los aspectos aprobados por el Osinergmin.

De esta forma, siguiendo la premisa de conducta racional de Becker, el concesionario no tendría ningún tipo de incentivo para mantener la conducta antijurídica –en este caso, el incumplimiento de las obligaciones del plan quinquenal– pues siempre dicha acción será detectada y sancionada.

Considerando que se parte de esa premisa, se analiza a continuación si, en la práctica, la elevada probabilidad de detección y el establecimiento de una multa, también alta, desincentivó a que el concesionario incurriera en incumplimientos.

### **3.3.2. Incumplimientos detectados por el Osinergmin**

De la información obtenida mediante solicitudes de acceso a la información pública<sup>30</sup> se tiene que el Osinergmin, en aplicación de sus función fiscalizadora y sancionadora a los planes anuales y quinquenales, inició seis (6) Procesos Administrativos Sancionadores (PAS) por incumplimientos de Cálidda a la ejecución de los planes anuales 2014, 2015, 2016, 2017, y 2019, que formaban parte de los planes quinquenales 2014 - 2018 y 2018 - 2022, respectivamente (Tabla 6).

---

<sup>30</sup> Ver Anexo N.º 6.

**Tabla 6.**Resultados de los PAS seguidos contra Cálidda sobre el Plan Quinquenal y Plan Anual<sup>31</sup>

N.º de procedimiento	Periodo fiscalizado	Detalle de lo dispuesto por Osinergmin	Resultado
1	Plan Anual 2014	Cuenta con resolución de sanción en primera y segunda instancia. Sin embargo, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia del Poder Judicial que declaró fundada la demanda de Cálidda y nulas las resoluciones de primera y segunda instancia de Osinergmin (Casación administrativa N.º 6254-2022, 2023).	Incumplimientos detectados a las metas del plan anual, que comprenden el Plan Quinquenal 2014 - 2018 con imposición de multa por parte de Osinergmin; pero declaradas nulas por el Poder Judicial.
2	Plan Anual 2015	Cuenta con resolución de sanción en primera y segunda instancia.	Resoluciones impugnadas ante el Poder Judicial y en trámite.
3	Plan Anual 2016	Las resoluciones de sanción confirmadas actualmente se encuentran impugnadas en el Poder Judicial.	
4	Plan Anual 2017		
5	Plan Anual 2018	Con declaración de responsabilidad en primera instancia; sin embargo, el TASTEM declaró fundada la apelación y declaró nula la resolución de primera instancia y dispuso su archivo.	Multas declaradas nulas por el TASTEM.
6	Plan Anual 2019		
7	Plan Quinquenal 2014 - 2018	Cuenta con resolución de sanción en primera y segunda instancia.	Actualmente, se encuentra pendiente de resolver la apelación ante el TASTEM.
8	Plan Quinquenal 2022 - 2026	Al 04 de abril de 2024, se notificó a Cálidda el informe de fiscalización de la evaluación del cumplimiento del compromiso de ejecución de 5795 metros de red de acero y 1 048 577 metros de red de polietileno durante el año 2022.	Actualmente, se encuentra en etapa de supervisión.

*Nota.* Elaborado a partir de la información de Cálidda y Osinergmin.

De esta revisión, se advierte que el Osinergmin declaró que Cálidda si incumplió diversas obligaciones contenidas en los mismos; e, impuso multas de 51 000 UIT, por la totalidad de dichos procedimientos, como se observa en la Tabla 7.

<sup>31</sup> El detalle ampliado de los PAS en los Anexos N.º 1 y N.º 2.

**Tabla 7.**

Multas totales impuestas a Cálidda por los incumplimientos de los planes anuales 2014 a 2019

N.º de PAS	Plan anual fiscalizado por Osinergmin	Resolución que impone sanción	Multa en UIT
1	2014	Resolución N.º 083-2017-OS-TASTEM-S1	1000
2	2015	Resolución de Oficinas Regionales de Osinergmin N.º 3661-2017-OS-OS/OR LIMA SUR	10 000
3	2016	Resolución de Oficinas Regionales de Osinergmin N.º 3988-2017-OS-OS/OR LIMA SUR	10 000
4	2017	Resolución de Oficinas Regionales de Osinergmin N.º 907-2019-OS-OS/OR LIMA SUR	10 000
5	2018	Resolución de División de Supervisión Regional N.º 4035-2021-OS/DSR	10 000
6	2019	Resolución de División de Supervisión Regional N.º 167-2023-OS/DSR	10 000
Multa total impuesta por Osinergmin en los seis (6) PAS			51 000 UIT

*Nota.* Elaborado a partir de la información de Osinergmin.

A la fecha, existen cuatro resoluciones que pusieron fin a la instancia administrativa, correspondientes a las sanciones de los planes anuales 2014 a 2017, que fueron impugnadas en procesos contenciosos administrativos<sup>32</sup>, cuyo detalle se presenta a continuación (Tabla 8):

**Tabla 8.**

Detalle de los procesos contencioso administrativos correspondientes a los planes anuales 2014 a 2017

N.	Plan Anual	Exp. Judicial	Resolución impugnada	Estado
1	2014	11631-2017-0-1801-JR-CA-23	083-2017-OS/TASTEM-S1, 253-2017-OS/OR LIMA SUR	Concluido
2	2015	07736-2019-0-1801-JR-CA-14	103-2019-OS/TASTEM-S2	Trámite
3	2016	07738-2019-0-1801-JR-CA-03	096-2019-OS/TASTEM-S1	Trámite (en casación)
4	2017	09124-2019-0-1801-JR-CA-14	145-2019-OS/TASTEM-S1	Trámite (en casación)

*Nota.* Elaborado a partir de la búsqueda de expedientes en el Poder Judicial del Perú.

Ahora bien, sobre el Plan Anual 2014, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia del Poder Judicial que declaró fundada la demanda de Cálidda y nulas las resoluciones de primera y segunda instancia de Osinergmin, dado que recién a partir del 17 de junio de 2015 –con la publicación del Decreto Supremo N.º

<sup>32</sup> Debido a que Cálidda ha judicializado los procedimientos en donde se le declara responsabilidad administrativa, a la fecha no existe una sanción firme en sede judicial respecto a los incumplimientos de los planes anuales 2015, 2016 y 2017 correspondientes al Plan Quinquenal 2014 - 2018.

017-2015-EM, que modificó el TUO del Reglamento de Distribución–, se estableció que tanto los planes quinquenales como los planes anuales son de obligatorio cumplimiento y pasibles de ser sancionados por el Osinergmin; con lo cual, dichas disposiciones no son aplicables al Plan Anual 2014.

Adicionalmente, al cierre de este trabajo, los procesos contenciosos administrativos correspondientes a los planes anuales 2015, 2016 y 2017, se encuentran en trámite.

Con respecto a los dos PAS restantes correspondientes a incumplimientos de los planes anuales 2018 y 2019, el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería (TASTEM) de Osinergmin declaró –mediante la Resolución N.º 155-2022-OS/TASTEM-S1 y la Resolución N.º 45-2023-OS/TASTEM-S1– la nulidad de las resoluciones de primera instancia que impusieron sanciones a Cálidda durante los periodos 2018 y 2019 por aplicación de retroactividad benigna toda vez que la norma sustantiva, que determinó que los incumplimientos de los planes anuales son sancionables, ya no estableció que estos fueran pasibles de sanción como consecuencia de su incumplimiento.

En efecto, a partir de la vigencia del Decreto Supremo N.º 001-2022-EM, desde el 13 de enero de 2022, se modificó el artículo N.º 63e del TUO del Reglamento de Distribución, estableciendo que la supervisión de Osinergmin se efectúa sólo sobre el plan quinquenal.

Dicha modificatoria, del artículo N.º 63e del Decreto Supremo N.º 001-2022-EM, también estableció que en caso se produzcan incumplimientos de los planes anuales, estas situaciones serán informadas a las partes interesadas (no sancionados).

Por otro lado, en 2022, el Osinergmin inició un PAS por el incumplimiento del Plan Quinquenal 2014 - 2018 en su conjunto, el cual, a la fecha, se encuentra en apelación en el TASTEM de Osinergmin<sup>33</sup>.

De este modo, se advierte que no se cumple el diseño teórico que presupone que el comando control tiene incidencia disuasiva y evita que las infracciones se repitan. Esto se debe a que, en este caso, las sucesiones normativas invalidan los elementos de beneficio ilícito, probabilidad de detección y de cuantificación de las posibles multas, que se encuentran en las principales metodologías de cálculos de multa de los organismos reguladores (Bonifaz, 2022).

---

<sup>33</sup> Al respecto, en el Expediente OSINERGMIN N.º 202200243949, Cálidda ha solicitado que el TASTEM declare la prescripción de dicho PAS.

En este punto, se empleó la metodología de análisis ex post desarrollada por Montes y Ferney (2021), bajo la lógica del resultado de los procedimientos de Osinergmin con respecto a los planes quinquenales 2014 - 2018 y 2018 - 2022. Lo anterior, con el fin de confirmar si el regulador pudo haber hecho algo más para cambiar la conducta infractora del concesionario, por ejemplo, confirmar las conclusiones alcanzadas en ítems anteriores sobre la inadecuada regulación, como la ineficacia de la fiscalización para coadyuvar al cumplimiento pleno de los planes quinquenales de inversión de Cálidda.

Por consiguiente, se detectó que el marco regulatorio para el despliegue no estuvo completo, y fue cambiando sucesivamente hasta el año 2022; lo que no impidió que el regulador ejerciera su rol de fiscalizador para verificar el cumplimiento de los planes quinquenales. Sin embargo, los resultados de los PAS no se materializaron en el comportamiento de cumplimiento de Cálidda.

Volviendo al marco de evaluación ex post, se concluye que el marco para hacer efectivas las disposiciones sancionadoras no estuvieron claras desde un principio. Primero, al establecerse una multa alta (de hasta 10 000 UIT); y luego, empleando un marco ad hoc en 2015, al utilizar los planes anuales como un parámetro concreto del cumplimiento de los planes quinquenales. Por otro lado, recién en 2022, se establece un marco más preciso para los pedidos de excepción por trabas de municipalidades y otros eventos que, estrictamente, sólo se ha podido aplicar para el Plan Quinquenal 2018 - 2022.

Asimismo, en cuanto a los procesos de fiscalización, se advierte que, si bien Osinergmin inició oportunamente los PAS, en cuanto detectó incumplimientos en los planes anuales, ninguno de ellos se materializó en un efecto disuasorio en la conducta del concesionario.

### **3.4. Cambio conductual**

En la tercera etapa de evaluación, se vieron los resultados e impactos desde la perspectiva de las causas que originaron o motivaron el incumplimiento del plan quinquenal. Por un lado, se tienen las trabas municipales, que a este punto no fueron abordadas por las autoridades, ni el concesionario utilizó todas las herramientas a su disposición como el sistema de eliminación de barreras burocráticas y la aplicación del silencio administrativo positivo.

En consecuencia, esta situación dio lugar a un incumplimiento en el componente de redes de tubería de acero y polietileno, que osciló entre el 3 % y el 5 % al comparar los metros planificados con los realmente tendidos durante los dos planes quinquenales analizados en la presente investigación.

Sin embargo, no debe soslayarse que, bajo los nuevos criterios de excepción establecidos en 2022, gran parte de las solicitudes presentadas por Cálidda debido a trabas municipales ha sido aceptada por el regulador; por lo que se puede inferir que, en los subsiguientes planes quinquenales, el porcentaje de incumplimiento podría disminuir. En otras palabras, la segunda posible causa de incumplimiento atribuida a la ineficacia de la fiscalización fue aparentemente solucionada con este cambio normativo.

A la luz de estos resultados, cabe analizar si el Osinergmin pudo actuar oportunamente para corregir una conducta infractora y/o establecer mejores criterios de evaluación, que es el camino que finalmente tomó en el año 2022.

Del análisis de lo actuado por el regulador, se encontraron dos hitos que, aunque tardíos, reflejan cierta capacidad de reacción frente al problema. En diciembre de 2018, mediante el Decreto Supremo N.º 037-2018-EM, el MINEM introdujo en el TUO del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 042-99-EM, una mejor precisión sobre los planes anuales como medio de seguimiento y actualización de los planes quinquenales de inversión comprometidos por el concesionario.

Un segundo momento, como se comentó líneas arriba, es la emisión del Decreto Supremo N.º 001-2022-EM, que abre la posibilidad de que el regulador evalúe con mayor precisión las solicitudes de excepción del plan quinquenal.

Estas dos acciones revelan que el regulador y la autoridad sectorial, en este caso, el Ministerio de Energía y Minas, hicieron algo más que solo iniciar los procesos sancionadores; lo que no significa que pudo tomar medidas correctivas más temprano, sea en la línea de precisar el alcance del cumplimiento del plan quinquenal como propiciar o incentivar a que el concesionario hiciera algo más para superar las supuestas trabas municipales y/o evitar el incumplimiento.

Cabe indicar que, de acuerdo con el MINJUS (2017), debe existir una retroalimentación de los hallazgos de los supervisores para que los reguladores estén informados sobre las situaciones que ameriten cambios normativos.

“Finalmente, el riesgo y las medidas de mitigación deben ser objeto de monitoreo y evaluación ex post, a efectos de hacer los ajustes que correspondan de manera oportuna, de tal manera que se asegure su efectividad. Con ello se logra finalmente que los propios sujetos regulados reciban retroalimentación de los órganos de inspección respecto a su nivel de cumplimiento,

los criterios que se utilizan para evaluar su desempeño y sobre cómo mejorarlo, así como otros elementos del sistema en general, influyendo todo ello en una mejora de los niveles de cumplimiento normativo” (Ministerio de Justicia, 2017).

En esa línea, el Osinergmin pudo utilizar el mecanismo de denuncias informativas de barreras burocráticas, a partir de las trabas detectadas en los informes de fiscalización, y generar acciones de oficio de parte de la CEB. Ello, con miras a atender el problema de fondo y el origen del incumplimiento en las trabas impuestas por las municipalidades.

#### **CAPÍTULO IV: POSIBLES RUTAS DE ACCIÓN**

Partiendo de la comprobación de las hipótesis planteadas sobre las falencias del marco regulatorio y la ineficacia de los mecanismos de cumplimiento de los planes quinquenales de inversión, en el presente capítulo se plantearon dos líneas de solución al problema de investigación, es decir, el cumplimiento de los planes quinquenales de inversión del contrato de concesión del sistema de distribución de gas natural de Lima y Callao.

Cada línea de solución, a su vez, ofreció alternativas derivadas del análisis ex post efectuado en el capítulo 3, y estas fueron: 1) desde el ámbito de mejora regulatoria corregir falencias en la gobernanza del despliegue de infraestructura de gas natural domiciliario; y 2) las mejoras en el sistema de fiscalización y enfoque de comando y control del regulador para propiciar un cambio de comportamiento de la concesionaria.

Para la primera línea de acción, se evaluaron las rutas del proceso de aprobación automática de la Ley N.º 30477 y la institucionalización de mesas de coordinación entre el concesionario y las municipalidades.

En el ámbito de los mecanismos de cumplimiento, se evaluó la posibilidad de presentación de denuncias de barreras burocráticas ante el Indecopi por parte de Osinergmin en aquellos distritos en los que se compruebe que, efectivamente, se imponen trabas. Asimismo, se evaluó el establecimiento de umbrales de cumplimiento que permitan introducir un enfoque responsivo que conlleve, a su vez, a un cambio de comportamiento del concesionario. Finalmente, se planteó la introducción de una restricción para que el concesionario solo acceda a los fondos del subsidio del FISE si mantiene y demuestra un cumplimiento pleno del plan quinquenal de inversiones establecidos.

Sobre estas cinco alternativas detalladas, se efectuó un ejercicio de análisis multicriterio, utilizando como referencia la guía metodológica de análisis de impacto regulatorio ex ante de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobada en 2022.

Dada la multicausalidad del problema, resultó evidente que se requieren propuestas regulatorias y no regulatorias más profundas, que merecen un análisis de impacto regulatorio ex ante más exhaustivo, lo cual excede el alcance de la presente investigación, puesto que, inevitablemente, conducen a reevaluar las competencias de los gobiernos locales. En este punto, sobre los hallazgos de esta investigación, cobró relevancia introducir mejoras definitivas en el marco de gobernanza para el despliegue de infraestructura de gas natural

frente al escenario de desarrollos futuros de distribución de gas natural en otras ciudades del Perú.

#### **4.1. Gobernanza del despliegue de infraestructura**

##### **4.1.1. Reglamentación del proceso automático en la Ley N.º 30477**

Por un lado, las municipalidades son las que, finalmente, otorgan el título habilitante que permite a las empresas de servicios públicos desplegar la infraestructura en la pública dentro de sus respectivas jurisdicciones. Este poder es ejercido por los gobiernos locales a través de su TUPA, amparado en el marco de autonomía que les otorga su ley orgánica.

En el otro lado de la mesa, se tiene al gobierno nacional que, a través de la Ley N.º 30477, busca facilitar la obtención de licencias para intervenir en la vía pública, mediante un procedimiento de aprobación automática; sin embargo, su redacción no es precisa y tampoco está reglamentado.

Un primer punto a corregir evidentemente es la precisión sobre el alcance del artículo N.º 3 de la ley –referido a la aprobación automática– que en su redacción alude a un proceso diseñado y aprobado solo para servicios de telecomunicaciones. Esta precisión podría plasmarse en el reglamento de la ley que ya lleva más de nueve años en espera.

Al respecto, el retraso en la emisión del reglamento ha generado la falta de claridad sobre el procedimiento de aprobación automática, pero no inaplica la Ley N.º 30477. Como se observó en el capítulo 3, varios aspectos de esta norma ya se aplican, como la exigencia de que los concesionarios de servicios públicos en diciembre de cada año presenten a las municipalidades los planes de obras que deben llevarse a cabo en sus respectivas jurisdicciones el año siguiente.

##### **4.1.2. Mesas de coordinación técnica**

Los artículos N.º 11 y N.º 12 de la Ley N.º 30477 establecen obligaciones expresas para que las concesionarias y las municipalidades coordinen el despliegue<sup>34</sup>, que en el papel son aplicables aun cuando no se hubieran reglamentado; es decir, en varios aspectos la ley es autoaplicativa.

---

<sup>34</sup> Artículo N.º 11. Obligación de coordinar la ejecución de obras. Las empresas públicas, privadas y mixtas prestadoras de servicios públicos están obligadas, bajo responsabilidad administrativa, a coordinar con el gobierno local correspondiente la ejecución de obras de instalación, ampliación, reparación, renovación y mantenimiento, cuando afecten el uso regular de las áreas de dominio público en su jurisdicción.

En ese sentido, por lo recopilado en diferentes entrevistas, la emisión de un reglamento de la Ley N.º 30477 o, inclusive, la formulación de una nueva ley, no garantiza su cumplimiento. Es por ello que se consideró necesario fortalecer la institucionalidad de la coordinación entre las empresas prestadoras de servicios que intervienen en la vía pública y las autoridades edilicias, a través de buenas experiencias como la implementación de mesas de coordinación técnicas realizadas por Cálidda.

Como bien ha destacado el ejecutivo de Cálidda entrevistado para esta investigación, en los municipios donde se logró instalar las mesas de coordinación técnicas, no solo se levantaron las trabas al despliegue, sino que este fue mucho más rápido, puesto que se estableció un canal directo de comunicación con la autoridad para superar cualquier inconveniente. Estas mesas, como beneficio colateral, crearon un antecedente para que, en nuevos desarrollos, las municipalidades proactivamente dieran las facilidades para el despliegue de la infraestructura de la red de distribución de gas natural.

Ahora, si bien subsisten problemas con algunos municipios, que el entrevistado de Cálidda prefirió no mencionar de manera directa, para la ejecución del Plan Quinquenal 2018 - 2022, desde Cálidda ya se había logrado consolidar un procedimiento de trabajo con las municipalidades. Empero, este proceso finalmente depende de la continuidad de las autoridades –renovadas por elecciones cada cuatro años– y motivaciones coyunturales de corte político u otro tipo.

La experiencia de Cálidda demostró que, previa coordinación, pueden fluir las autorizaciones de despliegue de la infraestructura de gas natural en los tiempos debidos. Aunque, al mantenerse un gran componente de discrecionalidad en la autoridad, se requieren otros medios para que, por ejemplo, el cambio de una autoridad no signifique el retroceso en los esfuerzos de despliegue. En buena cuenta, se trata de darle carácter obligatorio a la coordinación entre el funcionario municipal, los concesionarios y otros actores involucrados.

En cuanto a lo mencionado líneas arriba, cabe mencionar que el Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, aprobado por Decreto Supremo N.º 042-99-EM, en el Título III, capítulo segundo, sobre Obras para Instalaciones y Uso de Áreas Públicas, en particular, los artículos N.º 80 y N.º 81 establecen obligaciones de remisión de información a las municipalidades, tanto desde la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas como de las propias empresas concesionarias; es decir, desde la norma sectorial, también regula un marco para la coordinación, aun cuando la competencia del

otorgamiento de las autorizaciones de la infraestructura de gas natural se mantiene en las municipalidades.

Por ello, considerando que en el desarrollo de estas regulaciones se establece la coordinación entre los involucrados, en ese orden, lo ideal es incorporar esta obligatoriedad de coordinación con los concesionarios de servicios públicos de manera más directa y precisa. La opción inmediata es establecer la obligatoriedad a través de pasos muy específicos en el reglamento de la Ley N.º 30477. Así, de manera conjunta con la presentación de los planes de obra ante las autoridades municipales en diciembre de cada año (ya normado de forma obligatoria), se debe regular de manera complementaria, en el reglamento, la conformación de mesas de coordinación técnica, como un desarrollo de los artículos N.º 11 y N.º 12 de la misma Ley N.º 30477.

En el reglamento, se puede establecer la conformación de las mesas de coordinación técnicas, la frecuencia de reuniones y remisión de informes de avances, rendición de cuentas, entre otras acciones propias de coordinación entre la municipalidad y los concesionarios de servicios públicos que, en la presente investigación, es de gas natural.

## **4.2. Mejoras en los mecanismos de cumplimiento**

### **4.2.1. Uso del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas**

Con la introducción de nuevos criterios de excepción de cumplimiento del Plan Quinquenal 2022 - 2026, el Osinergmin ha empezado a evaluar caso por caso las trabas municipales aludidas por Cálidda para no desplegar en las extensiones y plazos oportunos. Prueba de ello, es que en la evaluación de 2021, se le dio la razón Cálidda en setenta y un (71) solicitudes y solo le denegó siete (7)<sup>35</sup>.

Si bien Cálidda no acudió a la vía de denuncia de barrera burocrática –aun cuando tenía la potestad para hacerlo–, con la formalización de las evaluaciones de las excepciones al plan quinquenal, el Osinergmin puede tomar este rol. Así, el Osinergmin puede denunciar de manera informativa la imposición de trabas ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Indecopi y, de ese modo, atacar la causa de origen del problema de investigación que es la imposición de trabas de algunas municipalidades.

---

<sup>35</sup> Literal 63d, del artículo N.º 63 del TUO del Reglamento de Distribución de Gas Natural: Denegatoria o retrasos en la emisión de los permisos, autorizaciones u opiniones técnicas por parte de las autoridades competentes, por causas no imputables al concesionario (dentro de grupo entran las trabas municipales).

Asimismo, Indecopi desarrolla capacitaciones de los procesos preventivos a efectos de sensibilizar a funcionarios públicos, sobre todo municipales, para levantar las barreras detectadas antes de iniciar el proceso formal de denuncia, es decir, se acortan sustancialmente los tiempos para superar estas trabas.

#### **4.2.2. Establecimiento de umbrales para sanciones**

Como se revisó en el capítulo 3, los procedimientos sancionadores iniciados por el Osinergmin contra Cálidda no tuvieron un efecto disuasivo en el comportamiento de incumplimiento de Cálidda. Para superar este problema, a través de sucesivos cambios normativos entre 2018 y 2022, el Osinergmin y el Ministerio de Energía y Minas precisaron dos aspectos claves: i) la tipificación de la sanción debería ser por el incumplimiento del plan quinquenal en su conjunto (no anual); y ii) se sumaron nuevos criterios de excepción al cumplimiento, entre ellos, las trabas municipales debidamente acreditadas y evaluadas por el regulador.

Si bien estos cambios son importantes y sus efectos deberían evidenciarse con mayor claridad en el plan quinquenal vigente (2022 – 2026), se consideró que existe una oportunidad de mejora que acerque posiciones entre el objetivo del regulador, es decir, asegurar el cumplimiento, y las barreras que enfrenta Cálidda con los municipios.

En ese sentido, se planteó crear un rango de cumplimiento para incorporar factores no contemplados en los nuevos criterios de excepción del año 2022, pero tampoco manejables o demostrables para Cálidda, como es el caso de las negativas o demoras en la obtención de autorizaciones municipales, que tienen un componente claramente discrecional.

Esta medida implicaría un cambio en el reglamento de sanciones de Osinergmin, en su condición de órgano competente para fiscalizar el cumplimiento del contrato de concesión del servicio de distribución de gas natural, a través de los planes quinquenales de inversión. El establecer umbrales le otorga cierto margen de maniobra a Cálidda para gestionar trabas o insistir en otras vías administrativas para levantarlas. A su vez, reduciría la carga procesal del regulador, quien es el encargado de evaluar las solicitudes de excepción.

Así, se propuso que las sanciones por incumplimiento se apliquen sobre un límite por encima de un determinado porcentaje, sujeto a evaluación de criterios específicos de cumplimiento del plan quinquenal. Por debajo de este parámetro de incumplimiento, se activaría un modelo de amonestación y no de multa. Entonces, teniendo en cuenta que los niveles de incumplimiento de los dos últimos planes quinquenales fluctúan entre el 3 % y el 5 %, se

podría partir de un umbral de 0,1 % para la definición de una multa o amonestación (Tabla 9).

Si el incumplimiento del plan quinquenal es menor o igual a 0,1 % en su conjunto, cabría la amonestación, pero para incumplimientos mayores, debería utilizarse la tipificación establecida mediante la Resolución de Consejo Directivo Osinergmin N° 117-2015-OS-CD, que de manera específica la considera como una infracción administrativa pasible de ser sancionada con hasta 10 000 UIT.

**Tabla 9.**

Propuesta de modificatoria de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 117-2015-OS-CD

Tipificación de la infracción	Referencia legal	Calificación	Multa	Otras sanciones	
NO CUMPLIR CON LAS NORMAS RELACIONADAS CON EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE GAS NATURAL Y LÍQUIDOS DE GAS NATURAL, DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL Y LAS NORMAS RELACIONADAS CON EL SUMINISTRO DE GAS NATURAL DE TRANSPORTE DE GAS					
4.1. Servicio de distribución de gas natural					
4.1.9.a	Incumplir hasta en un 0,1 % la totalidad de las disposiciones de área y/o metraje contenidas en el plan quinquenal.	Artículo N.º 2 de la RCD N° 086-2014-OS-CD Artículo 63c del TUO del	Leve	-	Amonestación
4.1.9.b	Incumplir en más del 0,1 % la totalidad de las disposiciones de área y/o metraje contenidas en el plan quinquenal.	Reglamento aprobado por D.S. N° 040-2008-EM	Grave	Hasta 10 000 UIT por año	-

*Nota.* Elaborado en base a Tipificación y Escala de Multas y Sanciones aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 117-2015-OS-CD.

Para la elaboración de esta propuesta se tomaron en cuenta, de forma referencial, las normas tipificadoras por margen de exceso de límites máximos permisibles de las actividades de hidrocarburos y minería, donde existen calificaciones de infracciones que van desde leves hasta muy graves, atendiendo al parámetro y porcentaje de excedencia en los resultados de monitoreos de las sustancias, que van desde el 10 %, 25 %, 50 % y 100 %.

En el presente caso, no se buscó una destipificación del incumplimiento de ejecución de los planes quinquenales, sino que la razonabilidad de la multa –que a la fecha no tiene un efecto desincentivador– sea aplicable solo a las situaciones donde efectivamente corresponda un

incumplimiento no representativo del plan quinquenal, como es el caso de las negativas o demoras en la obtención de autorizaciones municipales.

Dentro del marco de establecimiento de umbrales que activan sanciones, en los casos de incumplimientos menores al total del 0,1 %, el Osinergmin podría disponer que el administrado, en un plazo razonable, cumpla con la ejecución real y efectiva de dicho porcentaje marginal no ejecutado, pero sancionado con amonestación, a efectos de que toda la población beneficiaria del incremento de conexiones de gas natural establecido en el plan quinquenal acceda a los beneficios de su cumplimiento.

Una variante a esta salida es que el regulador otorgue un mayor plazo a Cálidda para levantar las barreras por permisología municipal. Si Cálidda encuentra una resistencia de la autoridad local para el otorgamiento de autorizaciones, resulta razonable extender el período de cumplimiento para que Cálidda agote todos los medios y recursos legales (en la vía administrativa) para levantar estas observaciones. En ese sentido, Cálidda bien podría acudir al mecanismo de denuncia de barrera burocrática para levantar las trabas municipales, antes de considerarlas como un pedido de excepción.

Desde el lado del regulador, el establecimiento de umbrales, podría reducir la carga de evaluación de los pedidos de excepción, especialmente en cuanto a los tiempos necesarios para emitir los informes de resultados, que finalmente son el insumo para determinar si es o no necesario activar un PAS de incumplimiento.

#### **4.2.3. Condicionamiento de acceso al FISE**

Por otro lado, se planteó que el acceso al FISE por parte de Cálidda sea condicionado al cumplimiento del plan quinquenal establecido en su contrato de concesión.

Para desarrollar esta propuesta, se tuvo que contextualizar primero el avance en el despliegue de la red de distribución ya alcanzado por la concesión. Como bien lo reporta Cálidda, Lima representa una red consolidada. Es decir, los avances del presente Plan Quinquenal 2022 - 2026 y los subsiguientes deben estar orientados al crecimiento vegetativo de la ciudad, el mantenimiento de la infraestructura y la cobertura de zonas aún no comprendidas. Sin embargo, cabe recordar que el nivel de cobertura hacia el cierre de 2022 alcanzó el 72 %, es decir, existe un espacio por crecer.

Como se vio en el capítulo 3, gran parte de este avance en el despliegue se dio después de la aplicación del FISE. Si bien no es posible establecer una relación causal directa, se

evidenciaron varios hechos que permitieron inferir que Cálidda posiblemente fue más proclive a priorizar los despliegues por FISE que por los compromisos del plan quinquenal comprometido en el contrato de concesión.

Por tanto, se consideró que la definición y activación del subsidio FISE debe estar asociada indefectiblemente al cumplimiento de las obligaciones de infraestructura principal y de soporte de la red (sea CAPEX u OPEX), con el fin de garantizar que no priorice las obras de aquellas fuentes que le proporcionen rentas inmediatas en detrimento del objetivo principal de asegurar el despliegue de la red de distribución de gas natural.

Para el contrato vigente con Cálidda bastarían precisiones en el marco normativo del propio FISE.

Ahora, actualmente, bajo el modelo BOOT, existen dos contratos de concesión de gas natural en espacios urbanos: el de Cálidda, analizado en la presente investigación, y el de Contugas para la región Ica; este último diseñado para abastecer a una futura industria petroquímica. En otras regiones se están desarrollando otros proyectos en el marco de la política nacional de masificación del uso del gas natural, tanto en la costa sur con Petroperú como operador, como en el norte a través de Quavii<sup>36</sup>. Por el momento, y al no existir una definición sobre los proyectos del SITGAS y/o el Gasoducto de la Costa Sur, las autoridades de turno han optado por utilizar los fondos del FISE para financiar la construcción de sistemas de ductos en ciudades importantes tanto del sur como del centro del país. Esto implica que el futuro concesionario del servicio de distribución del gas y mantenimiento de la red en cada ciudad no tendrá que financiar un CAPEX, como lo hace Cálidda a través de su plan quinquenal. Este modelo, dependiendo del esquema de abastecimiento que se determine, tendrá que tener un esquema de retribución al Estado por la operación exclusiva del monopolio natural.

Esta retribución posiblemente se centre en el OPEX (operación y mantenimiento), a efectos de garantizar el buen estado de la red que se estará encargado de administrar, bajo estándares mínimos a definirse en un contrato. De ahí la relevancia de corregir los problemas detectados en la primera experiencia de contrato de distribución de gas natural con Cálidda.

Por lo indicado, para futuros contratos en regiones, lo recomendable es plantear la restricción desde la estructuración del acuerdo con el concesionario.

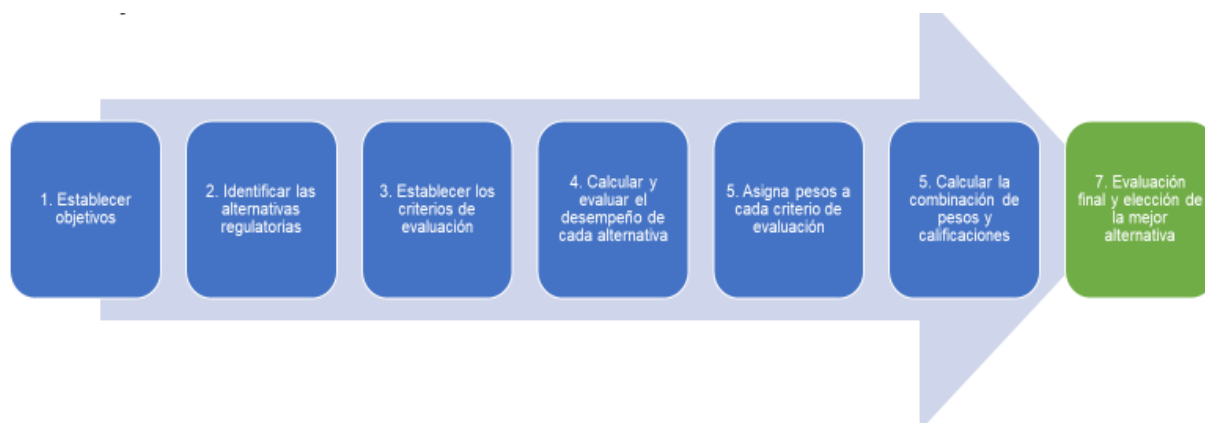
---

<sup>36</sup> Empresa subsidiaria de Promigas, del mismo grupo económico de Cálidda.

### 4.3. Análisis multicriterio AIR ex ante

Como se expone en la Figura 4, la metodología de análisis multicriterio consta de siete etapas, partiendo desde la definición de objetivos, la definición de alternativas, la definición de criterios de evaluación hasta la asignación de pesos de estos criterios y la toma de decisión final.

**Figura 4.**  
Etapa del análisis multicriterio



*Nota.* Tomado del Manual de AIR ex ante SGP PCM.

#### 4.3.1 Evaluación de contribución a objetivos

En la presente investigación se abordaron dos objetivos: 1) mejorar la gobernanza del despliegue de infraestructura de distribución de gas natural; y 2) mejorar los mecanismos de cumplimiento de los planes quinquenales. Cada objetivo a su vez tiene claramente identificadas sus alternativas, ya detalladas en los ítems 4.1 y 4.2, como se aprecia en la Tabla 10.

Para efectos de comparar las alternativas, se partió de una opción base, que simplemente es confiar en que funcionarán los últimos cambios en los criterios de excepción de cumplimiento del plan quinquenal que, como se explicó anteriormente, apuntan a lograr que la fiscalización de cumplimiento sea más efectiva. Seguidamente, se asignó un puntaje de 0 a 5, donde 0 representa menor impacto y 5 el mayor, de acuerdo con las probabilidades de que la opción contribuya de manera efectiva a la consecución del objetivo.

**Tabla 10.**  
Identificación de alternativas regulatorias relevantes

	Opción base	Opción 1	Opción 2	Opción 3	Opción 4	Opción 5
Objetivo	Esperar resultados de cambios normativos de 2022	Reglamentar la Ley N.º 30477	Institucionalizar mesas técnicas de coordinación	Osinermin inicia demanda de barreras burocráticas	Umbrales para fiscalización de cumplimiento	Condicionar acceso al FISE a cumplimiento de planes quinquenales
Mejorar gobernanza	0	4	5	0	0	0
Mejorar mecanismos de cumplimiento	0	0	0	5	4	4

*Nota.* Elaborado en base a la metodología de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

De esta primera evaluación, se desprende que las mejores alternativas son la opción 2, establecer mesas de coordinación obligatoria; y la 3, referida a la imposición de denuncias de barreras desde el Osinermin.

#### 4.3.2. Evolución de criterios por alternativa elegida

En este punto, se dividió el análisis de los criterios de evaluación de cada alternativa en dos partes, de acuerdo con el objetivo asociado a los mismos.

Primero, se definieron cinco criterios de evaluación, los cuales tendrán una ponderación de 0 a 5<sup>37</sup>:

1. Contribución directa a la consecución del objetivo
2. Factibilidad de aprobación e implementación
3. Nivel de resistencia de administrados y/o regulados
4. Costo de implementación
5. Solidez, qué tan difícil es cambiar la alternativa

<sup>37</sup> La metodología original de la SGP de PCM considera un rango de -10 a 10.

El paso siguiente fue calificar cada alternativa bajo con estos criterios, de acuerdo con la Tabla 11.

**Tabla 11.**  
Valoración de los puntajes de los criterios

	C1: Contribución	C2: Factibilidad	C3: Resistencia	C4: Costo	C5: Probabilidad de cambio
1	Poca	Muy difícil	Muy alta	Muy alto	Muy probable
2	Relativa	Difícil	Alta	Alto	Probable
3	Media	Neutral	Neutra	Medio	Medio
4	Alta	Probable	Baja	Bajo	Difícil
5	Muy alta	Muy probable	Muy baja	Mínimo	Muy difícil

*Nota.* Elaborado en base a la metodología de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

### a) Mejora de gobernanza

Como se muestra en la Tabla 12, se procedió a analizar las alternativas para el primer objetivo sobre mejora de la gobernanza del despliegue de infraestructura de gas natural.

**Tabla 12.**  
Criterios de evaluación de alternativas para el objetivo 1: Mejora de la gobernanza

	C1: Contribución	C2: Factibilidad	C3: Resistencia	C4: Costo	C5: ¿Es difícil de cambiar?
Op. 1 Reglamentar Ley N. °30477	4 Contribuye de manera directa al darle predictibilidad al proceso	4 Decisión política para emitir el reglamento.	1 Muy alta desde las municipalidades	4 Costo bajo de implementación	4 Es difícil cambiar una ley
Op. 2 Mesas de coordinación	5 Contribuye de manera directa a evitar trabas de municipalidades	4 Decisión política para incorporar mesas en el reglamento	3 Sería neutral en la medida que las municipalidades tengan el control de las mesas	3 Costo medio de implementación - alto	4 Es difícil cambiar una ley

Tras este paso, se procedió a asignar una ponderación a cada criterio, de acuerdo con la siguiente tabla:

**Tabla 13.**  
Ponderación de criterios

	C1: Contribución	C2: Factibilidad	C3: Resistencia	C4: Costo	C5: ¿Qué tan difícil es cambiar?
Ponderación	40 %	20 %	20 %	10 %	10 %

Finalmente, se calcularon los resultados de la evaluación para el primer objetivo en la Tabla 14.

**Tabla 14.**

Evaluación y ponderación de criterios y alternativas para el objetivo 1: Mejora de gobernanza

	C1: Contribución 40 %	C2: Factibilidad 20 %	C3: Resistencia 20 %	C4: Costo 10 %	C5: ¿Qué tan difícil es cambiar 10 %?	Total 100%
Op. 1 Fortalecer Ley N.º 30477	1.6	0.8	0.2	0.4	0.4	3.4
Op. 2 Mesas de coordinación	2.0	0.6	0.6	0.3	0.3	3.8

*Nota.* Elaborado en base a la metodología de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

De la evaluación, se desprendió que la alternativa mejor valorada para el objetivo de mejora de gobernanza es la opción 2, referida a la institucionalización de mesas de coordinación técnica entre municipalidades y el concesionario.

### b) Mejora de mecanismos de cumplimiento

Seguidamente, en la Tabla 15, se realizó el mismo ejercicio para las alternativas vinculadas al objetivo de mejora de mecanismos de cumplimiento.

**Tabla 15.**

Criterios de evaluación de alternativas para el objetivo 2: Mejora de los mecanismos de cumplimiento

	C1: Contribución	C2: Factibilidad	C3: Resistencia	C4: Costo	C5: ¿Es difícil de cambiar?
Op.3 Denuncias de barreras desde el Osinergmin	5 Contribuye a sancionar trabas	4 Decisión política del regulador	3 Neutral, porque las denuncias informativas en la CEB pueden ser anónimas y el Osinergmin no está sujeta a municipios.	2 Costo alto para el regulador para hacer el expediente y dar seguimiento a denuncias	2 Es relativamente sencillo modificar un reglamento
Op. 4 Umbrales de fiscalización	5 Contribuye de manera directa al componente de fiscalización	4 Modificación reglamentación	5 Facilitaría el trabajo del fiscalizador y flexibiliza el alcance de sanciones	4 Costo relativamente bajo	2 Es relativamente sencillo modificar un reglamento
Op. 5 Condicionar acceso a FISE	4 Contribuye de manera directa al evitar distorsiones	3 Modificación de condiciones de acceso al FISE	1 Desde Cálidda, que podría alegar discriminación	5 Costo relativamente bajo	2 Es relativamente sencillo modificar un reglamento

*Nota.* Elaborado en base a la metodología de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

Tras esta asignación de puntajes, se eligió la mejor opción de acuerdo con el cuadro de ponderaciones ya detallados en el acápite anterior (Tabla 11).

**Tabla 16.**

Evaluación y ponderación de criterios y alternativas para el objetivo 2: Mejora de los mecanismos de cumplimiento

	C1: Contribución 40 %	C2: Factibilidad 20 %	C3: Resistencia 20 %	C4: Costo 10 %	C5: ¿Qué tan difícil es cambiar 10 %?	Total 100 %
Op.3 Denuncias de barreras desde el Osinergmin	2.0	0.8	0.6	0.2	0.2	3.8
Op. 4 Umbrales de fiscalización	2.0	0.8	0.6	0.5	0.4	4.3
Op. 5 Condicionar acceso a FISE	1.6	0.8	0.2	0.5	0.2	3.7

*Nota.* Elaborado en base a la metodología de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

Para la evaluación de las alternativas de este segundo objetivo, según la Tabla 16, las mejor valoradas son las referidas al establecimiento de umbrales de fiscalización y la posibilidad de que el Osinergmin realice denuncias informativas de barreras burocráticas.

En general, para la elección o priorización de las alternativas elegidas para ambos objetivos, sería conveniente evaluar con mayor detalle las propuestas bajo la metodología de Análisis Costo Beneficio que también considera la guía metodológica del AIR ex ante de la SGP de la PCM, cuyo desarrollo, como se comentó, excede largamente el alcance de la presente investigación.

## CONCLUSIONES

El cumplimiento de los planes quinquenales de inversión del contrato de concesión del sistema de distribución de gas natural de Lima y Callao es el medio por el cual el concesionario retribuye al Estado peruano la exclusividad de la prestación de este servicio público, además de servir de base para el cálculo de las tarifas reguladas.

La presente investigación determinó las causas de incumplimientos en los planes quinquenales 2014 - 2018 y 2018 - 2022, cuantificados entre 3 % y 5 % en las metas de tendidos de redes de acero y polietileno.

Estos incumplimientos obedecen, entre otras causas, al inadecuado marco legal para el despliegue de infraestructura de servicios públicos, así como a la ineficacia de los mecanismos de cumplimiento iniciados por el regulador. Además, el concesionario no agotó todas las medidas a su alcance en la vía administrativa para tratar de revertir esta situación.

La magnitud del incumplimiento y los testimonios recogidos de un ejecutivo de Cálidda y funcionarios de Osinergmin evidencian que este comportamiento de las municipalidades no fue generalizado, pero sí desencadenó conductas infractoras por parte de Cálidda.

En efecto, el concesionario presentó varias solicitudes de excepción de cumplimiento al regulador por trabas o impedimentos no justificados de los municipios en el despliegue de sus redes. Sin embargo, el marco regulatorio no consideraba como una causal de excepción este tipo de situaciones. Por ello, el Osinergmin determinó que Cálidda estaba incumpliendo los planes y, por tanto, las condiciones del contrato de concesión, lo que motivó el inicio de procedimientos administrativos sancionadores y la imposición de multas, sin que se cumpla la finalidad de desincentivar el incumplimiento de los mismos.

Para determinar las causas del incumplimiento de los planes quinquenales, la investigación se desarrolló en el marco de la teoría del cambio y la metodología de AIR ex post, tanto para analizar la regulación del despliegue de infraestructura, como los mecanismos de cumplimiento con los que contaba el regulador.

### **Gobernanza para el despliegue de infraestructura**

Así, en el caso de trabas municipales, conforme se comprobó en la primera hipótesis de investigación, el marco regulatorio para el despliegue de infraestructura no fue eficaz.

Esto se debió a los problemas de gobernanza originados en el marco de autonomía que ofrece la Ley Orgánica de Municipalidades, que constituyen el principal factor debido a que los gobiernos locales cuentan con un margen de discrecionalidad en su accionar, amparado en la autonomía de sus decisiones en sus jurisdicciones que les da su ley.

La propia Ley Orgánica de Municipales establece que los gobiernos locales están sujetos a lo dispuesto por las leyes sectoriales, como las diversas leyes que regulan el despliegue de infraestructura de servicios públicos, entre ellos, el gas natural. Sin embargo, en su artículo N.º 2 también se define que las municipalidades son totalmente autónomas en su proceso de toma de decisiones en aspectos de su competencia como las autorizaciones del uso del espacio público en sus respectivas jurisdicciones. Así, se abre la posibilidad de que, para un mismo proceso administrativo, como una licencia, un concesionario puede obtener una decisión favorable en una municipalidad y una totalmente contraria en otra jurisdicción.

En ese sentido, para evitar estos espacios de discrecionalidad municipal y facilitar el despliegue de infraestructura de servicios básicos, se emitió en 2016 la Ley N.º 30477 que, entre otras mejoras, dispone un proceso de autorización automática.

Para las concesionarias de servicios públicos, como Cálidda, solo bastaría la presentación de los requisitos establecidos en cada TUPA municipal para obtener la autorización municipal de intervención en la vía pública. Empero, el texto de la ley no es claro al citar este procedimiento de una ley exclusiva del sector de las telecomunicaciones. Por otro lado, a la fecha de la presentación de esta investigación, dicha ley aún sigue sin reglamentar.

De este modo, la investigación se encontró frente a una evidente debilidad de la gobernanza para el despliegue de infraestructura de servicios públicos en general.

No obstante, se comprobó que Cálidda no agotó todas las instancias que ofrece la vía administrativa para levantar las trabas, como la denuncia ante Indecopi por la imposición de barreras burocráticas.

### **Mecanismos de cumplimiento**

Para justificar los incumplimientos a las metas de despliegue planificadas, Cálidda optó en principio por alegar impedimentos de causa mayor por las trabas municipales, condición que fue negada por el regulador, al no estar contemplada en el marco de situaciones de excepción ya reguladas por el Osinergmin, como se explicó previamente. Esto, a su vez, motivó que el regulador iniciara siete PAS, en principio, por el incumplimiento de metas anuales

contempladas en el plan quinquenal, y luego por el incumplimiento de todo el plan quinquenal en su conjunto.

Los siete PAS iniciados no se materializaron en una sanción ni en ningún efecto disuasivo en la conducta de Cálidda, puesto que la obligación expresa se daba para todo el plan quinquenal, no para los tramos anuales. Así, este tema de forma evidenció la ineficacia de los mecanismos de cumplimiento de los planes quinquenales, comprobando la segunda hipótesis de la presente investigación.

Esta situación cambia a partir de 2022, con una modificación reglamentaria que alcanza el Plan Quinquenal 2018 - 2022. El Ministerio de Energía y Minas introdujo nuevos criterios de excepción al cumplimiento del plan quinquenal, entre ellos, las trabas municipales. De esta manera, Osinergmin comenzó a evaluar caso por caso las solicitudes de excepción. Al respecto, una muestra correspondiente al 2021 evidenció que, en 71 casos, el concesionario justificaba plenamente la excepción por trabas municipales, mientras que en siete casos no. Entonces, si bien se corrigió la evaluación y calificación de los medios de cumplimiento de los planes quinquenales, no se atacó el problema de las trabas municipales.

En paralelo a los incumplimientos de los planes quinquenales de inversión, debe anotarse que el crecimiento de conexiones domiciliarias de gas natural recién empieza a tomar un ritmo importante a partir de 2018, cuando se incorpora dentro del subsidio FISE el servicio de conexión domiciliaria de gas natural. Si bien no existen suficientes elementos para concluir que Cálidda priorizó el acceso al FISE versus el cumplimiento del plan quinquenal, se encontraron indicios que denotan incentivos en esa línea. Por ejemplo, para 2022, los ingresos por servicios de acometida (conexión de la red principal al domicilio), que en su mayoría son subsidiados por el FISE, ya representan el 20 % del total de ingresos de Cálidda.

Si bien el alcance de la presente investigación se acotó a determinar el incumplimiento de los planes quinquenales de inversión, en el capítulo 4 se planteó un conjunto de alternativas de solución, que fueron sometidas a una evaluación multicriterio siguiendo la metodología AIR ex ante.

Para el primer problema, la ineficacia del marco regulatorio para el despliegue de infraestructura, circunscrito básicamente a una deficiencia en la gobernanza, se propone completar y precisar el procedimiento de aprobación automática de la Ley N.º 30477, la ley nacional que busca precisamente acelerar el despliegue y unificar los criterios de las municipalidades para el otorgamiento de autorizaciones. Asimismo, se propuso la

institucionalización de mesas técnicas de coordinación, mecanismo que parcialmente ya era considerado en la Ley N.º 30477, incluso en la Ley de Municipalidades, y que en su momento Cálidda impulsó como una buena práctica. De la evaluación efectuada, la alternativa mejor calificada precisamente fue esta última, la de mesas de coordinación.

En cuanto a los mecanismos de cumplimiento, se propuso que el Osinergmin, a partir de las trabas ya verificadas con los cambios normativos de 2022, efectúe denuncias informativas de barreras burocráticas ante el Indecopi. Además, se planteó establecer umbrales de cumplimiento para definir la aplicación de sanciones, y finalmente, condicionar el acceso de Cálidda al FISE al cumplimiento pleno de los planes quinquenales. Para este problema, la alternativa con mayor puntuación fue el establecimiento de umbrales, que en concreto implica solo aplicar amonestaciones por incumplimiento por debajo de un porcentaje (0,1 %) y, por faltas mayores, aplicar sanciones.

Las alternativas merecen una evaluación mucho más profunda, utilizando otras metodologías como el propio análisis costo-beneficio del AIR ex ante que exceden el alcance de la presente investigación y, eventualmente, involucra medidas que pueden generar alta resistencia como es la evaluación de la autonomía de los gobiernos locales.

De esta manera, se considera que, si se logran establecer mecanismos de cumplimiento que, efectivamente, propicien un cambio de comportamiento del concesionario, la gobernanza del marco de despliegue de infraestructura debería redirigirse hacia modelos de autorregulación o corregulación, que finalmente coadyuven a que el cierre de brechas de infraestructura de servicios públicos, como el gas natural sea más ágil y oportuno.

En adelante, se considera que los hallazgos de la presente investigación deben tomarse en cuenta para el diseño de los próximos contratos de concesión de distribución de gas natural en regiones, en el marco de la política nacional de masificación de gas natural.

## RECOMENDACIONES

Si bien el alcance de la presente investigación se acotó a determinar el incumplimiento de los planes quinquenales de inversión, en el capítulo 4 se planteó un conjunto de alternativas de solución, que fueron sometidas a una evaluación multicriterio siguiendo la metodología AIR ex ante.

Para el primer problema, la ineficacia del marco regulatorio para el despliegue de infraestructura, circunscrito básicamente a una deficiencia en la gobernanza, se propone completar y precisar el procedimiento de aprobación automática de la Ley N.º 30477, la ley nacional que busca precisamente acelerar el despliegue y unificar los criterios de las municipalidades para el otorgamiento de autorizaciones. Asimismo, se propuso la institucionalización de mesas técnicas de coordinación, mecanismo que parcialmente ya era considerado en la Ley N.º 30477, incluso en la ley de municipalidades, y que en su momento Cálidda impulsó como una buena práctica. De la evaluación efectuada, la alternativa mejor calificada precisamente fue esta última, la de mesas de coordinación.

En cuanto a los mecanismos de cumplimiento, se propuso que el Osinergmin, a partir de las trabas ya verificadas con los cambios normativos de 2022, efectúe denuncias informativas de barreras burocráticas ante el Indecopi. Además, se planteó establecer umbrales de cumplimiento para definir la aplicación de sanciones, y finalmente, condicionar el acceso de Cálidda al FISE al cumplimiento pleno de los planes quinquenales. Para este problema, la alternativa con mayor puntuación fue el establecimiento de umbrales, que en concreto implica solo aplicar amonestaciones por incumplimiento por debajo de un porcentaje (0,1 %) y, por faltas mayores, aplicar sanciones.

Las alternativas merecen una evaluación mucho más profunda, utilizando otras metodologías como el propio análisis costo-beneficio del AIR ex ante que exceden el alcance de la presente investigación y, eventualmente, involucra medidas que pueden generar alta resistencia como es la evaluación de la autonomía de los gobiernos locales.

De esta manera, se considera que, si se logran establecer mecanismos de cumplimiento que, efectivamente, propicien un cambio de comportamiento del concesionario, la gobernanza del marco de despliegue de infraestructura debería redirigirse hacia modelos de autorregulación o corregulación, que finalmente coadyuven a que el cierre de brechas de infraestructura de servicios públicos, como el gas natural sea más ágil y oportuno.

En adelante, se considera que los hallazgos de la presente investigación deben tomarse en cuenta para el diseño de los próximos contratos de concesión de distribución de gas natural en regiones, en el marco de la política nacional de masificación de gas natural.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Peruana de Noticias Andina. (2013, 10 de mayo). Cálidda invertirá US\$ 1,000 millones para masificar uso del gas natural en Lima y Callao. <https://andina.pe/agencia/noticia-calidda-invertira-1000-millones-para-masificar-uso-del-gas-natural-lima-y-callao-357817.aspx>
- Alza, C. (2020). Qué se entiende por regulación: enfoques y equivocidad. *Revista de Derecho Administrativo*, (10).
- Ames, A. (2021). Teoría del cambio: 10 pasos para diseñar proyectos de innovación social de alto impacto. Universidad del Pacífico y Fundación Konrad Adenauer.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice* (2ª ed.). Oxford University Press.
- Banco Mundial. (1995). *Governance, The World Bank's experience*. Banco Mundial, Washington D.C. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/711471468765285964/governance-the-world-banks-experience>
- Barrantes, R. (2018). Teoría de la Regulación. Material de Enseñanza N.º 4. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/ME004.pdf>
- Becker, G., & Stigler, J. (1974). Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3(1), 1-18. <http://www.jstor.org/stable/724119>
- Bonifaz, J. (2022). Teoría económica de las multas y su aplicación en Perú. <https://centrocompetencia.com/teoria-economica-multas-aplicacion-peru/>
- Breyer, S. G. (1979). Analizando el fracaso de la regulación: Sobre malas combinaciones, alternativas menos restrictivas. *Harvard Law Review*, 92. Reimpreso en *Themis*, 52, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cálidda. (2009). Plan quinquenal de inversiones 2009-2014. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1258750/Informe-No.0555-2009-GART.pdf>

- Cálidda. (2014a). Plan quinquenal de inversiones 2014-2018. Osinergmin.  
<https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/institucional/regulacion-tarifaria/planes-de-inversion/plan-quinquenal-2014-2018-calidda>
- Cálidda. (2014b). Memoria anual 2013.  
<https://www.calidda.com.pe/media/tzrplwbo/memoria-calidda-2013-05012015.pdf>
- Cálidda. (2018). Plan quinquenal de inversiones 2018-2022.  
<https://www.osinergmin.gob.pe/Resoluciones/pdf/2018/Informe-Tecnico-277-2018-GRT.pdf>
- Cálidda. (2022). Plan quinquenal de inversiones 2022-2026.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3040129/Informe%20T%C3%A9cnico%20N%C2%B0%20145-2022-GRT.pdf>
- Cálidda. (2023). Memoria anual 2022.  
<https://www.calidda.com.pe/media/vfvk3vx0/memoria-anual-calidda-2022-vf.pdf>
- Cálidda. (2024, 24 de octubre). La primera clienta conectada a gas natural. La Buena Energía.  
<https://labuenaenergia.calidda.com.pe/historias/elvira-arroyo-de-sierra-la-primer-clienta-conectada-a-gas-natural-en-peru/>
- Corte Suprema de Justicia del Perú. (2022). Casación N.º 6254-2022. Poder Judicial del Perú.
- Decreto Legislativo N.º 1256. (2016, 8 de diciembre). Ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas. Diario Oficial El Peruano.  
<https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/3632-1256>
- Decreto Legislativo N.º 1310, Decreto legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa. (30 de diciembre de 2016).  
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/9881-1310>
- Decreto Supremo N.º 001-2022-EM. (2022, 11 de enero). Modifican Normas de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural y emiten disposiciones para optimizar el desarrollo de las actividades de hidrocarburos. Diario Oficial El Peruano.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3002106/DS%20N%C2%B0%20001-2022-MINEM-EM.pdf.pdf?v=1649365465>
- Decreto Supremo N.º 014-2008-EM. (2008). Modifican el Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos aprobado mediante D.S. N.º 042-99-EM. Diario

- Oficial El Peruano.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5971357/5291807-decreto-supremo-n-014-2008-em.pdf?v=1709587204>
- Decreto Supremo N.º 017-2015-EM.  
<http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Publico/Resoluciones/ConsejoDirectivo/2015/OSINERGMIN%20No.237-2015-OS-CD-PREP-EM.pdf>
- Decreto Supremo N.º 037-2018-EM.  
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1727064-16>
- Decreto Supremo N.º 040-2008-EM. <https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/5136770-040-2008-em>
- Decreto Supremo N.º 042-99-EM. TUO del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos. <https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/5291985-042-99-em>
- Decreto Supremo N.º 042-2005-EM. (2005, 7 de octubre). Reglamento de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Diario Oficial El Peruano.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/888307/DS-042-2005-EM.pdf?v=1593187367>
- Decreto Supremo N.º 064-2010-EM. (2010, 23 de noviembre). Política Energética Nacional del Perú 2010-2040. <https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/normas-legales/738497-064-2010-em>
- Decreto Supremo N.º 081-2007-EM. (2007). Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos. Diario Oficial El Peruano.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/889930/DS-081-2007-EM.pdf?v=1679665280>
- Decreto Supremo N.º 104-2013-EF. (2013, 11 de mayo). Declaran de interés nacional y prioritaria la promoción y agilización de la inversión. Diario Oficial El Peruano.  
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/253356/228103\\_file20181218-16260-ua53kb.pdf?v=1545179311](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/253356/228103_file20181218-16260-ua53kb.pdf?v=1545179311)

Espinoza, Á., & Fort, R. (2017). Inversión sin planificación: La calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56485-2>

Fondo de Inclusión Social Energético. (s.f.). Qué es FISE. Recuperado el 9 de marzo de 2025, de <https://fise.gob.pe/que-es-fise.html>

García, R., Miyashiro, J., Santa Cruz, P., Rubio, D., & Marces, R. (2015). Desarrollo o crecimiento urbano en Lima: el caso de los distritos del Sur. En Desco (Ed.), Hacia otro desarrollo (Serie Perú Hoy, N.º 28, pp. 229, 242-243). [https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/28/10\\_Garc%C3%ADa\\_R\\_PH\\_dic\\_15.pdf](https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/28/10_Garc%C3%ADa_R_PH_dic_15.pdf)

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista-Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (6ª ed.). McGraw-Hill Education.

Indecopi. (2023a). *Boletín del ranking de barreras burocráticas 2023*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/5786637-boletin-del-ranking-de-barreras-burocraticas-2023>

Indecopi. (2023b). *El ABC para la eliminación de barreras burocráticas: Dirigido a funcionarios y servidores públicos*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/4879523-el-abc-para-la-eliminacion-de-barreras-burocraticas-dirigido-a-funcionarios-y-servidores-publicos>

Indecopi. (2024). *Boletín del ranking de barreras burocráticas 2024: Primer semestre*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/6147535-boletin-del-ranking-de-barreras-burocraticas-2024-primer-semestre>

Informe Técnico N.º 943-2021-OS/DSR. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4893532/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%BA%20155-2022-OS-TASTEM-S1.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2007). Censos nacionales XI de población y VI de vivienda 2007. INEI. <https://censos.inei.gob.pe/Censos2007/IDSE/>

- Ley N.º 26221. (2005, 14 de octubre). Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Diario Oficial El Peruano.  
<https://faolex.fao.org/docs/pdf/per62154.pdf>
- Ley N.º 26734, Ley del organismo supervisor de inversión en energía y sus normas reglamentarias.  
[https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro\\_documental/PlantillaMarcoLegalBusqueda/Ley-26734.pdf](https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/PlantillaMarcoLegalBusqueda/Ley-26734.pdf)
- Ley N.º 27444, Ley de Procedimiento General Administrativo.  
<https://presidencia.gob.pe/integridad-institucional/docs/LEY-N-27444-d.pdf>
- Ley N.º 27972. (2003, 27 de mayo). Ley Orgánica de Municipalidades. Diario Oficial El Peruano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5478501/4886882-ley-organica-de-municipalidades.pdf?v=1700857701>
- Ley N.º 28832. (2006, 23 de junio). Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica. Diario Oficial El Peruano.  
[https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro\\_documental/PlantillaMarcoLegalBusqueda/Ley%20N%C2%B0%2028832%20-%20LASE.pdf](https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/PlantillaMarcoLegalBusqueda/Ley%20N%C2%B0%2028832%20-%20LASE.pdf)
- Ley N.º 29022. (2014, 12 de julio). Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones. Diario Oficial El Peruano.  
<https://www.osiptel.gob.pe/media/2owbq3la/ley-29022-infraestructuratelecomunicaciones-osiptel.pdf>
- Ley N.º 29060, Ley del Silencio Administrativo. (7 de junio de 2007).  
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29060.pdf>
- Ley N.º 29852. (2012, 13 de abril). Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE).  
<https://faolex.fao.org/docs/pdf/per113239.pdf>
- Ley N.º 30228. (2014, 12 de julio). Ley que modifica la Ley 29022, Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones. Diario Oficial El Peruano.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3212636/Ley%20N%C2%B0%2030228%20ley%20que%20modifica%20la%20ley%2029022.pdf?v=1654617254>

- Ley N.º 30477. (2016, 29 de junio). Ley que regula la ejecución de obras de servicios públicos autorizadas por las municipalidades en las áreas de dominio público. Diario Oficial El Peruano.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3620837/Ley%2030477.pdf.pdf?v=1713273640>
- Ley N.º 30477. (2019, 6 de octubre). Ley para regular las obras de saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, gas natural y servicios públicos. Diario Oficial El Peruano.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3620837/Ley%2030477.pdf.pdf?v=1713273640>
- Matos, J. (1984). Desborde popular y crisis del Estado: El nuevo rostro del Perú en la década de 1980 (3ª ed.). Instituto de Estudios Peruanos.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (s. f.). Promoción y agilización de la inversión pública y privada. Recuperado el 9 de marzo de 2025, de [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=102632&lang=es-ES&view=article&id=6921](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102632&lang=es-ES&view=article&id=6921)
- Ministerio de Energía y Minas. (2008). Decreto Supremo N° 014-2008-EM: Modifican el Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos aprobado mediante D.S. N° 042-99-EM. Diario Oficial El Peruano.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5971357/5291807-decreto-supremo-n-014-2008-em.pdf?v=1709587204>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526164/Gu%C3%ADa%20Pr%C3%A1ctica%20actividad%20administrativa%20de%20fiscalizaci%C3%B3n.pdf>
- Montes, K., & Ferney, L. (2021). Mejora regulatoria, un análisis de impacto normativo. Universidad de Externado Colombia.
- Ochoa, F. (2014). Fundamentos del procedimiento de barreras burocráticas. *Revista de la Competencia y Propiedad Intelectual*. 19(10), pp. 1-56.  
<https://revistas.indecopi.gob.pe/index.php/rcpi/article/view/10>

- Ochoa, F. (2018). Alternativas a la regulación tradicional: más allá del comando y control. En O. Súmar (Ed.), Más allá del análisis económico de la regulación: Mejora regulatoria y enfoques multidisciplinarios. Themis.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. (2000). Contrato BOOT de distribución de gas natural en Lima y Callao. [http://gasnatural.osinerg.gob.pe/contenidos/uploads/GFGN/TO\\_BOOT\\_Transporte\\_Gas\\_Natural.pdf](http://gasnatural.osinerg.gob.pe/contenidos/uploads/GFGN/TO_BOOT_Transporte_Gas_Natural.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2012). Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria. Ediciones OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209046-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2013). Alternatives to traditional regulation. División de Política Regulatoria de la OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2014). Partners for good governance: Mapping the role of Supreme Audit Institutions. OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2015). OECD Regulatory Policy Outlook 2015. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2019). Impulsando el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería de Perú. OECD Publishing. [https://www.oecd.org/es/publications/impulsando-el-desempeno-del-organismo-supervisor-de-la-inversion-en-energia-y-mineria-de-peru\\_9789264310827-es.html](https://www.oecd.org/es/publications/impulsando-el-desempeno-del-organismo-supervisor-de-la-inversion-en-energia-y-mineria-de-peru_9789264310827-es.html)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2021). Gobernanza del agua en Perú. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f826f55f-es>
- Paliza, R. (1999). Impacto de las privatizaciones en el Perú. Documento de Trabajo. Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/1999/Documento-Trabajo-07-1999.pdf>

Quintana, E., & Villarán, L. (2016). Regulación de entrada: experiencia peruana sobre prohibiciones y restricciones para el acceso al mercado. *Ius et Veritas*, (53).

Real Academia Española. (s. f.). Gobernanza. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 9 de marzo de 2025, de <https://dle.rae.es/gobernanza>

Resolución N.º 083-2017-OS-TASTEM-S1.  
<https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/normas-legales/1097453-083-2017-os-tastem-s1>

Resolución del Consejo Directivo de Osinergmin N° 166-2020-OS-CD. (2020). *Diario Oficial El Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/normas-legales/1307332-166-2020-os-cd>

Resolución N.º 306-2015-OS-CD. (2015). Resolución del Consejo Directivo Osinergmin N.º 306-2015-OS-CD. *Diario Oficial El Peruano*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1127470/992236-osinergmin-n-306-2015-os-cd.pdf?v=1726681908>

Resolución Suprema N.º 050-2001-EM. (2001, 6 de marzo). Aprueban a la sociedad concesionaria del contrato de concesión de distribución de gas natural por red de ductos en Lima y Callao, como empresa calificada para efectos del D. Leg. N° 818. *Diario Oficial El Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/5137816-050-2001-em-051-2001-em-052-2001-em>

Resolución de Consejo Directivo N.º 388-2007-OS/CD.  
<https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/normas-legales/743354-388-2007-os-cd>

Resolución de Consejo Directivo N.º 086-2014-OS/CD.  
<https://www.osinergmin.gob.pe/Resoluciones/pdf/2014/OSINERGMIN%20No.086-2014-OS-CD.pdf>

Resolución de Consejo Directivo N.º 140-2014-OS/CD.  
<https://www.osinergmin.gob.pe/Resoluciones/pdf/2014/OSINERGMIN%20No.140-2014-OS-CD.pdf>

Resolución de Consejo Directivo N.º 117-2015-OS-CD.  
<https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/normas-legales/749444-117-2015-os-cd>

Resolución de Consejo Directivo N.º 276-2016-OS/CD.  
<https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/normas-legales/749447-osinergmin-n-276-2016-os-cd>

Resolución de División de Supervisión Regional N.º 4035-2021-OS/DSR.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4893532/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%BA%20155-2022-OS-TASTEM-S1.pdf>

Resolución de División de Supervisión Regional N.º 2752-2022-OS/DSR. (29 de diciembre de 2022).  
[https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro\\_documental/Institucional/Procesos-Seleccion/ES/DSR/05-I-2021-DSR/Osinergmin-009-2023-OS-GG.pdf](https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Procesos-Seleccion/ES/DSR/05-I-2021-DSR/Osinergmin-009-2023-OS-GG.pdf)

Resolución de División de Supervisión Regional N.º 167-2023-OS/DSR.  
<https://www.osinergmin.gob.pe/Resoluciones/pdf/2023/Osinergmin-167-2023-OS-CD-EP.pdf>

Resolución de Oficinas Regionales del OSINERGMIN N.º 3661-2017-OS-OS/OR LIMA SUR.  
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/899890/Resolucion\\_3661-2017-OS\\_OR\\_LIMA\\_SUR.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/899890/Resolucion_3661-2017-OS_OR_LIMA_SUR.pdf)

Resolución de Oficinas Regionales del OSINERGMIN N.º 3988-2017-OS-OS/OR LIMA SUR.  
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/900776/Resolucion\\_N%C2%BA\\_3988-2017-OS\\_OR\\_LIMA\\_SUR.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/900776/Resolucion_N%C2%BA_3988-2017-OS_OR_LIMA_SUR.pdf)

Resolución de Oficinas Regionales del OSINERGMIN N.º 907-2019-OS-OS/OR LIMA SUR.  
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/899782/Resolucion\\_N%C2%BA\\_907-2019-OS\\_OR\\_LIMA\\_SUR.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/899782/Resolucion_N%C2%BA_907-2019-OS_OR_LIMA_SUR.pdf)

Resolución de Secretaria de Gestión Pública N.º 005-2018-PCM-SGP, que aprueba los lineamientos para la elaboración y aprobación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).  
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/222639-005-2018-pcm-sgp>

Rosas, F., Calderón, H., Campos, A., & Jiménez, P. (2018). Gobernanza y administración pública: Retos y perspectivas. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública. Universidad Autónoma del Estado de México.

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento. (2023, 18 de enero). SUNASS: En Lima Metropolitana hay más de 635 mil personas sin cobertura de agua potable. Plataforma del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/sunass/noticias/689765-sunass-en-lima-metropolitana-hay-mas-de-635-mil-personas-sin-cobertura-de-agua-potable>

Universidad de Chile. (s.f.). La entrevista como instrumento de investigación. Aprendizaje U. Chile. <https://aprendizaje.uchile.cl/recursos-para-leer-escribir-y-hablar-en-la-universidad/profundiza/profundiza-en-la-tesis/entrevista/>

## **ANEXOS**

**Anexo 1. Detalle de los PAS seguidos contra Cálidda sobre los Planes Anuales 2014 - 2019**

Nº	Periodo fiscalizado	Hechos imputados	Tipificación utilizada por el Osinergmin	Resolución de primera instancia	Sentido de decisión de primera instancia	Resolución de Segunda Instancia	Sentido de la Resolución de Segunda Instancia	Nueva Resolución de Primera Instancia	Sentido de la nueva Resolución de Primera Instancia	Nueva Resolución de Segunda Instancia	Sentido de la nueva Resolución de Segunda Instancia	
1	Plan Anual 2014 del Plan Quinquenal 2014 - 2018	Expediente OSINERGMIN N° 201500072496										
		<p>No cumplió con ejecutar el 100 % del metrado de gasoducto de acero, para el año 2014, previsto en el Plan Quinquenal.</p> <p>No cumplió con ejecutar el 100 % del metrado de tuberías de conexión, para el año 2014, previsto en el Plan Quinquenal.</p> <p>No cumplió con ejecutar el 100 % de los proyectos comprendidos en el Grupo “Estaciones de Regulación” y 1 City Gate, para el año 2014, previsto en el Plan Quinquenal.</p> <p>No cumplió con ejecutar el 100 % de los proyectos comprendidos en el grupo “Obras</p>	<p>Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD. El tipo infractor que dio origen a los procedimientos fue “incumplir con medidas complementarias, correctivas, preventivas o de seguridad, así como los mandatos de carácter particular u otras obligaciones que fueron dispuestas por Osinergmin”.</p>	<p>Resolución N° 2654-2015 del 30 de octubre de 2015</p>	<p>Declaración de responsabilidad de los 4 hechos y total de sanción de 2869.25 UIT</p>	<p>Resolución N° 237-2016-OS/TASTEM-S1 del 27 de diciembre de 2016</p>	<p>Declarar la nulidad de la Resolución N° 237-2016-OS/TASTEM-S1 en el extremo de la motivación</p>	<p>Resolución de Oficinas Regionales de Osinergmin N° 253-2017-OS-OS/OR LIMA SUR del 30 de enero de 2017</p>	<p>Sancionar a Cálidda por 4 los hechos imputados con 1000; 240.46; 1000; y, 655.79.,</p>	<p>Resolución N° 083-2017-OS/TASTEM-S1 del 13 de junio de 2017</p>	<p>Declarar fundado en parte la resolución de apelación; y, la nulidad de la Resolución de Oficinas Regionales de Osinergmin N° 253-2017-OS-OS/OR LIMA SUR del 30 de enero de 2017; por haberse determinado que Cálidda incurrió en 1 sola infracción y se reformuló la multa de de 2896.25 a 1000 UIT.</p>	

		Especiales” (en lo referente a las 5 válvulas), así como en el 100 % del grupo “Obras Especiales” (en lo referente a 1 cruce de río, 2)									
2	Plan Anual 2015 del Plan Quinquenal 2014 - 2018	Expediente OSINERGMIN N° 201600111242									
		No cumplió con la ejecución del Plan Quinquenal de Inversiones de la Concesión de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos en Lima y Callao correspondiente al año 2015	Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD. El tipo infractor que dio origen a los procedimientos fue “incumplir con medidas complementarias, correctivas, preventivas o de seguridad, así como los mandatos de carácter particular u otras obligaciones que fueron dispuestas por Osinergmin”.	Resolución de Oficinas Regionales de Osinergmin N° 3661-2017-OS/OR LIMA SUR del 14 de setiembre de 2017	Declaración de responsabilidad del único hecho imputado y sancionar con una total de 10 000 UIT	Resolución N° 103-2019-OS/TASTEM-S1 del 29 de marzo de 2019	Declarar infundado el recurso de apelación y declarar agotada la vía administrativa	-	-	-	-

3	Plan Anual 2016 del Plan Quinquenal 2014 - 2018	Expediente OSINERGMIN N° 201600111242									
		No cumplió con la ejecución del Plan Anual 2016 de la Concesión de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos en Lima y Callao, en los términos aprobados por la Resolución de Consejo Directivo N° 111-2017-OS/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 177-2016-OS/CD	Numeral 4.1.9 de la Tipificación de infracciones y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de Osinergmin, aprobada por Resolución N° 388-2007-OS/CD, y modificada por la Resolución N° 276-2016-OS/CD	Resolución de Oficinas Regionales de Osinergmin N° 3988-2017-OS/OR LIMA SUR del 2 de noviembre de 2017	Declaración de responsabilidad del único hecho imputado y sancionar con una total de 10 000 UIT	Resolución N° 096-2019-OS/TASTEM-S1 del 29 de marzo de 2019	Declarar infundado el recurso de apelación y declarar agotada la vía administrativa	-	-	-	-
4	Plan Anual 2017 del Plan Quinquenal 2014 - 2018	Expediente OSINERGMIN N° 201900003978									
		No cumplió con lo dispuesto en el literal d) del artículo 63c del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por	Numeral 4.1.9 de la Tipificación de infracciones y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de Osinergmin, aprobada por Resolución N° 388-2007-	Resolución de Oficinas Regionales de Osinergmin N° 907-2019-OS/OR LIMA SUR del 9 de abril de 2017	Declaración de responsabilidad del único hecho imputado y sancionar con una total de 10 000 UIT	Resolución N° 145-2019-OS/TASTEM-S1 del 9 de julio de 2019	Declarar infundado el recurso de apelación y declarar agotada la vía administrativa	-	-	-	-

		Decreto Supremo N° 040-2008-EM, modificado -entre otros- por el Decreto Supremo N° 017-2015-EM, al haberse verificado que no ha cumplido con el Plan Anual 2017 en los términos aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2017-OS/CD, modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 076-2017-OS/CD.	OS/CD, y modificada por la Resolución N° 276-2016-OS/CD								
5	Plan de Inversiones 2018 del Plan Quinquenal 2018 - 2022	Expediente OSINERGMIN N° 202100065111									
		No cumplió respecto al año 2018 en los términos aprobados por la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2018-OS/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 098-2018-OS/CD y lo dispuesto en el	Numeral 4.1.9 de la Tipificación de infracciones y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de Osinergmin, aprobada por Resolución N° 388-2007-OS/CD, y modificada por la Resolución	Resolución de División de Supervisión Regional N° 4035-2021-OS/DSR del 30 de diciembre de 2021	Declaración de responsabilidad y sancionar con 10 000 UIT por el único hecho imputado	Resolución N° 155-2022-OS/TASTEM-S1 del 20 de julio de 2022	Declarar fundada la apelación; así como la nulidad de la Resolución de primera instancia y el archivo definitivo del expediente.	-	-	-	-

		literal d) del artículo 63c del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos aprobado por Decreto Supremo N° 042-99-EM.	N° 276-2016-OS/CD								
		Expediente OSINERGMIN N° 202200074946									
6	Plan de Inversiones 2019 del Plan Quinquenal 2018 - 2022	No cumplió que no ha cumplido con el Plan Quinquenal 2018 - 2022 respecto al año 2018 en los términos aprobados por la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2018-OS/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 098-2018-OS/CD y lo dispuesto en el literal d) del artículo 63c del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos aprobado por Decreto Supremo N° 042-99-EM.	Numeral 4.1.9 de la Tipificación de infracciones y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de Osinergmin, aprobada por Resolución N° 388-2007-OS/CD, y modificada por la Resolución N° 276-2016-OS/CD	Resolución de División de Supervisión Regional N° 167-2023-OS/DSR del 26 de enero de 2023	Declaración de responsabilidad y sancionar con 10 000 UIT por el único hecho imputado	Resolución N° 045-2023-OS/TASTEM-S1 del 27 de abril de 2023	Declarar fundada la apelación; así como la nulidad de la Resolución de primera instancia y el archivo definitivo del expediente.	-	-	-	-

**Anexo 2.** Detalle del PAS seguidos contra Cálidda sobre el incumplimiento del Plan Quinquenal 2014 - 2018

<b>Hecho imputado</b>	<b>Tipificación utilizada por el Osinergmin</b>	<b>Primera decisión de primera instancia</b>	<b>Segunda de decisión de primera instancia</b>	<b>Resolución de segunda instancia</b>
Cálidda, al final del quinquenio 2014 - 2018, no ha cumplido con ejecutar las instalaciones contempladas en la última columna del cuadro 1.1 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N.º 086-2014-OS/CD, modificada por Resolución de Consejo Directivo N.º 140-2014-OS/CD, que aprobó el Plan Quinquenal de Inversiones 2014 - 2018.	Numeral 4.1.9 de la Tipificación de infracciones y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de Osinergmin, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N.º 388-2007-OS/CD, y modificada por la Resolución de Consejo Directivo N.º 276-2016-OS/CD	Resolución de División de Supervisión Regional N.º 2752-2022-OS/DSR del 29 de diciembre de 2022	Resolución de División de Supervisión Regional N.º 256-2023-OS/DSR del 7 de febrero de 2023	Al 18 de febrero de 2025, la apelación de la reconsideración se encuentra en análisis del TASTEM de Osinergmin.

*Nota.* Elaborado a partir del Expediente OSINERGMIN N.º 202200243949.

**Anexo 3.** Evaluación de Textos Únicos de Procedimientos Administrativos para la autorización de instalación de infraestructura de gas natural en áreas de dominio público

MUNICIPALIDAD	DENOMINACION DEL PROCEDIMIENTO	REQUISITOS	DISPOSITIVO LEGAL	PLAZO DE ATENCIÓN	DERECHO DE TRAMITE		DEPENDENCIA DONDE SE INICIA EL TRAMITE	AUTORIDAD QUE APRUEBA	AUTORIDAD QUE RESUELVE RECURSO ADMINISTRATIVO
					% UIT	S/.			
LOS OLIVOS (LIMA NORTE)	AUTORIZACIÓN EN AREA DE USO PUBLICO PARA LA REALIZACION DE OBRAS DE INSTALACION, AMPLIACION O MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS (AGUA, ALCANTARILLADO, ELECTRICIDAD Y GAS NATURAL)	a) Solicitud simple dirigida al Sr. alcalde indicando el objetivo de la obra y el plazo de duración de la misma. Además. Indicar el número y fecha del recibo de pago por derecho de trámite.		05 DIAS HABILES	0.17%	8.30	SUB GERENCIA DE ATENCION AL CIUDADANO Y GESTION DOCUMENTAL	SUB GERENCIA DE OBRAS PRIVADAS. CATASTRO Y PLANEAMIENTO URBANO	RECONSIDERACIÓN:
		b) Memoria descriptiva y especificaciones técnicas.							Sub Gerencia de obras privadas, catastro y planeamiento urbano
		c) Croquis o plano de ubicación de la obra a ejecutar							APELACIÓN: Alcaldía
		d) Plano de Planta Indicando recorrido de detalle de zanja u otros.	Ley N° 27972 (27.05.03) Art. 79, Num. 3.2						El término para la interposición de los recursos administrativos es de (15) días perentorios y deberán resolverse en el plazo de (30) días.
		e) Memoria descriptiva y planos de ubicación, detallando las características físicas y técnicas de las instalaciones materia de trámite, suscrito por el profesional responsable	Decreto Legislativo 1014 (16.05.2008) Art. 6						
		f) Declaración jurada de habilidad profesional del Ing. responsable.	Decreto Supremo 156-2004-EF y modificatorias (15.11.04) Art. 68						
		g) Metrados y presupuesto de obra							
		NOTA							
		- Todos los requisitos deberán ser presentados según el orden secuencial							
		El expediente a presentar debe estar Foleado de adelante hacia atrás							
LA VICTORIA	AUTORIZACION EN AREA DE USO PUBLICO PARA LA REALIZACION DE OBRAS DE	a) Solicitud de autorización		05 DIAS HABILES	0.21%	10.50	SECRETARIA GENERAL - MESA DE PARTES	SUB GERENCIA DE OBRAS PUBLICAS Y MANTENIMIENTO	RECONSIDERACIÓN: Sub Gerencia de Obras Públicas y Mantenimiento

INSTALACION, AMPLIACION O MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA PARA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS (NO VINCULADO A TELECOMUNICACIONES)	b) Croquis o plano de la ubicación de la obra a ejecutar								APELACIÓN: Alcaldía
	c) Plano de planta indicando recorrido de detalle de zanja u otros	COMPETENCIA:							El término para la interposición de los recursos administrativos es de (15) días perentorios y deberán resolverse en el plazo de (30) días.
	d) Memoria Descriptiva y especificaciones técnicas	Ley N.º 27972 (27.05.03) Art. 79, Num. 3.2							
	e) Metrado y presupuesto de obra	Ley N.º 3477 (29.06.16) Art. 3							
	f) Cronograma de avance la obra, con indicación de la fecha de inicio y de culminación de la misma.								
	g) Plano de desviación de tránsito de peatones de vehículos y descripción de la señalización y seguridad de las vías a intervenir. Están exceptuadas las obras menores en vías locales de bajo tránsito que dejen operativa la mitad de la vía.	CALIFICACION, PLAZO Y SILENCIO ADMINISTRATIVO Ley N.º 30477 (29.06.16) Art. 3 numeral 3.1							
	h) Declaración jurada del representante legal de la empresa concesionaria del servicio público, aprobando el proyecto de obra y señalando la persona natural o jurídica responsable de la ejecución de obra.	DERECHO DE TRAMITE							
	i) Indicar fecha y número de constancia de pago	TUO Ley de Tributación Municipal, Decreto Supremo N.º 156-2004EF y modificatorias (15.11.04) Art. 68 inciso b							
	NOTA:								
	Los documentos indicados serán presentados por duplicado y refrendados cada uno de ellos por el ingeniero colegiado responsables de la ejecución de la obra, y por el administrado solicitante.								

SAN JUAN DE MIRAFLORES (LIMA SUR)	AUTORIZACION EN AREA DE USO PUBLICO PARA LA REALIZACION DE OBRAS DE INSTALACION, AMPLIACION O MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA PARA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS (NO VINCULADO A TELECOMUNICACIONES)	a) Solicitud de autorización		05 DIAS HABILES	0.11%	5.60	SUBGERENCIA DE ADMINISTRACION DOCUMENTARIA Y ARCHIVO	SUB GERENCIA DE PROYECTOS DE INVERSION Y OBRAS PUBLICAS	RECONSIDERACIÓN:						
		b) Croquis o plano de la ubicación de la obra a ejecutar							Sub Gerencia de Proyectos de Inversión y Obras Publicas						
		c) Plano de planta indicando recorrido de detalle de zanja u otros	COMPETENCIA:						APELACIÓN: Alcaldía						
		d) Memoria Descriptiva y planos de ubicación, detallando las características físicas y técnicas de las instalaciones materia de trámite, suscrito por profesional responsable	Ley N.º 27972 (27.05.03) Art. 79, Num. 3.2 Ley N.º 3477 (29.06.16) Art. 3						El término para la interposición de los recursos administrativos es de (15) días perentorios y deberán resolverse en el plazo de (30) días.						
		e) Declaración Jurada de Habilidad Profesional del Ing., Responsable													
		f) Metrados y Presupuestos de Obra	CALIFICACION, PLAZO Y SILENCIO ADMINISTRATIVO Ley N.º 30477 (29.06.16) Art. 3 numeral 3.1												
		g) Indicar fecha y numero de constancia de pago	DERECHO DE TRAMITE												
		NOTA:	TUO Ley de Tributación Municipal, Decreto Supremo N.º 156-2004EF y modificatorias (15.11.04) art 68 inciso b												
		Las obras menores de reparación que no afecten la circulación peatonal o vehicular e impliquen la refacción y mejoras de ornato, que no impliquen mayores molestias a la comunidad, quedaran autorizadas con la presentación de un escrito comunicando los trabajos, pudiendo acreditarse dicha autorización con la recepción del citado documento en la Plataforma de Atención													
SAN ISIDRO				4.95%	245.00			RECONSIDERACIÓN:							

AUTORIZACION PARA CONSTRUCCION DE REDES SUBTERRANEAS, CABLEADO SUBTERRANEO O CASOS ESPECAILES EN AREA DE USO PUBLICO (AGUA, DESAGUE, ENERGIA ELECTRICA, GAS)	a) Solicitud simple o formulario debidamente llenado		05 DIAS HABILES			SECRETARIA GENERAL - PLATAFORMA DE ATENCION AL VECINO, SEDE PRINCIPAL	SUB GERENCIA DE OBRAS PUBLICAS	Subgerente de Obras Publicas
	b) Informe de factibilidad de servicio (en caso de servicio de agua y desagüe)	Ley N.º 27972 (27.05.03) Art. 79, Num. 3.2						APELACIÓN: Gerente de Inversiones Públicas y Mantenimiento Urbano
	c) Planos de ubicación detallando las características físicas y técnicas de las instalaciones materia de tramite (firmado por Ing. Civil y/o Electricista ambos Colegiados) (Solo en caso de energía eléctrica)	Ordenanza mun. N.º 203-MML (28.01.1999) art 8 y 9						El término para la interposición de los recursos administrativos es de (15) días perentorios y deberán resolverse en el plazo de (30) días.
	d) Declaración jurada de habilitación del profesional que suscribe la documentación técnica, cuando corresponda	Decreto Legislativo N.º 1014 (16.05.2008) Art. 5 y 6						
	e) Cronograma de avance de la obra con indicación de la fecha de inicio y de la culminación de la misma	073-2005-MML (14.09.05) Art. 11						
	f) Memoria descriptiva	Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS (25.01.2019) Art. 54,64 y126.1						
	g) Comunicación de interferencia vial señalando fecha de ejecución y plan de desvío (original o copia simple) (vía bajo jurisdicción provincial ante la MML y vía local ante la municipalidad distrital)	Decreto Legislativo N.º 1246 (10.11.16) Art. 3 numeral 3.3 y art. 5 numeral 5.1 literal g						
	h) En caso de representación de personas naturales, carta poder simple con firma del administrado; y, en el caso de personas jurídicas, copia simple de vigencia de poder del representante legal	Ley 31603 (05.11.2022) Art. Único						
	i) Pago del derecho de tramite							

		NOTA: No son exigibles cualquier requisito que acredite o proporcione información que conste en registros de libre acceso a través de internet u otro medio de comunicación pública, de conformidad con el literal g) del numeral 5.1 del Artículo 5° del Decreto Legislativo N1246 - La vigencia de poder y designación de representantes legales podrán ser sustituidos; a opción del administrado o usuario, por declaración jurada, conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, de acuerdo con el numeral 3.3 del Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1246.							
SAN JUAN DE LURIGANCHO (LIMA ESTE)	AUTORIZACIÓN PARA AMPLIACIÓN DE REDES O CASOS ESPECIALES EN ÁREA DE USO PÚBLICO NO VINCULADOS CON TELECOMUNICACIONES	a) Presentar solicitud de autorización firmada por el solicitante.		05 DIAS HABLES	0.16%	7.70	SUBGERENCIA DE TRAMITE DOCUMENTARIO Y ARCHIVO - MESA DE PARTES: PALACIO MUNICIPAL	SUB GERENCIA DE OBRAS PUBLICAS	RECONSIDERACIÓN: Subgerente de Obras Publicas
		b) Croquis o plano de ubicación de la obra a ejecutar	Ley N.º 27972 (27.05.03) Art. 79, Num. 3.2						APELACIÓN: Gerente de Desarrollo Urbano
		c) Plano de planta, indicando recorrido de detalle de zanja u otros, de ser el caso.	Ordenanza mun. N.º 203-MML (28.01.1999) Art. 8 y 9						El término para la interposición de los recursos administrativos es de (15) días perentorios y deberán resolverse en el plazo de (30) días.
		d) Memoria descriptiva y especificaciones técnicas.	Decreto Legislativo 1014 (16.05.2008) Art. 2, 5 y 6						
		e) Declaración jurada del representante legal de la concesionaria del servicio público, aprobando el proyecto de obra y señalando la persona natural o jurídica responsable de la ejecución de la obra.	Ley N.º30477 (29.06.16) Art. .2.1 y 4						

		f) Indicar el número y la fecha de la constancia de pago.	Ley N.º 27444 (11.04.2001) Art. 40.1.8 (2)						
			Decreto Legislativo N.º 1014 (16.05.08) Art. 4						
			Ley 27444 (11.04.01) Art. 44 y 45						
			Decreto Supremo 156-2004-EF y modificatorias (15.11.04) Art. 66 Inciso b						
MIRAFLORES	AUTORIZACIÓN PARA EJECUCIÓN DE TRABAJOS EN ÁREA PÚBLICA INSTALACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS - DISTINTAS A LAS DE TELECOMUNICACIONES.	a) Solicitud con carácter de declaración jurada presentada por la empresa prestadora del servicio, dirigida al Subgerente de Obras Públicas, señalando fecha de inicio y fin de los trabajos, el número de recibo y fecha de pago del trámite administrativo, el numero de la resolución emitida por el ministerio correspondiente (en caso de tratarse de concesiones de servicios públicos), así como el nombre, dirección, teléfono, correo electrónico, numero de colegiatura profesional responsable de la obra y del representante legal de la empresa solicitante.	Ley N.º 27972 (27.05.03) Art. 79, Num. 3.2 Ordenanza mun. N.º 203-MML (28.01.1999) art 6 y 9	05 DIAS HABILES	0.00%	Gratuito	SECRETARIA GENERAL - ADMINISTRACION DOCUMENTARIA Y ARCHIVO	SUB GERENCIA DE OBRAS PUBLICAS	RECONSIDERACIÓN: Subgerente de Obras Publicas  APELACIÓN: Gerente de Desarrollo Urbano  El término para la interposición de los recursos administrativos es de (15) días perentorios y deberán resolverse en el plazo de (30) días.
		b) Copia simple de la Memoria descriptiva, acompañada de la declaración jurada del administrado acerca de su autenticidad y planos de ubicación, recorrido y cortes; en escala no mayor de 1/5000 detallando las características física y técnicas de las instalaciones materia del trámite firmados y sellados por un ingeniero civil,	Decreto Legislativo N.º 1014 (16.05.2008) Art. 4 y 6 Decreto Supremo 006-2017-JUSF (20.03.17) Art. 2, 3, 4 Y 5 Ley N.º 30477, Art. 3, 5, 14 y 18.						

		eléctrico, electrónico (de acuerdo con el caso)							
SAN MARTIN DE PORRES	AUTORIZACIÓN PARA LA EJECUCION DE OBRAS EN AREAS DE DOMINIO PUBLICO PARA TRABAJOS DE AMPLIACION Y MANTENIMIENTO DE REDES DE SERVICIOS PUBLICOS (AGUA, ALCANTARILLADO, ELECTRICIDAD Y GAS NATURAL)	a) Solicitud simple dirigida al Sr. alcalde indicando el objetivo de la obra y el plazo de duración de la misma. Además. Indicar el número y fecha del recibo de pago por derecho de trámite.	Ley N.º 27972 (27.05.03) Art. 79, Num. 3.2	05 DIAS HABLES	0.07%	3.30	SUBGERENCIA DE GESTION DOCUMENTARIA Y ARCHIVO CENTRAL	SUBGERENTE DE OBRAS PRIVADAS	RECONSIDERACIÓN: Subgerente de Obras Privadas
		b) Plano de Ubicación de la Obra a ejecutar visado por EPS.							APELACIÓN: Gerente de Desarrollo Urbano
		c) Plano de Planta indicando recorrido de detalle de zanja u otro visado por EPS.	Decreto Legislativo N.º 1014 (16.05.2008) Art. 6						El término para la interposición de los recursos administrativos es de (15) días perentorios y deberán resolverse en el plazo de (30) días.
		d) Memoria Descriptiva y especificaciones técnicas	Ley 30477 (29.06.16) Art. .2.1, 3.1, 4, 6.1, 9.1						
			Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS (20.03.17) Art. 32, 51 y 122						
			Decreto Legislativo N.º 1014 (16.05.08) Art. 4						
			Decreto Supremo 156-2004-EF y modificatorias (15.11.04) Art. 68						
JESUS MARIA	AUTORIZACIÓN PARA EJECUCION DE ORAS EN AREAS DE USO PUBLICO	a) Solicitud de autorización		05 DIAS HABLES	0.99%	49.10	SUBGERENCIA DE TRAMITE DOCUMENTARIO Y ARCHIVO - MESA DE PARTES: PALACIO MUNICIPAL	SUB GERENCIA DE OBRAS PUBLICAS	RECONSIDERACIÓN: Subgerente de Obras Publicas
		b) Croquis o plano de ubicación de la obra a ejecutar	Ley N.º 27972 (27.05.03) Art. 79, Num. 3.2						El término para la interposición de los recursos administrativos es de (15) días perentorios y deberán resolverse en el plazo de (30) días.
		c) Plano de planta, indicando recorrido de detalle de zanja u otros.	Ordenanza mun. N.º 203-MML (28.01.1999) art 4, 6, 8 y 9						
		d) Memoria descriptiva y especificaciones técnicas.	Decreto Legislativo N.º 1014 (16.05.2008) Art. 2, 5 y 6						
		e) Declaración jurada del representante legal de la empresa concesionaria del	Ley N.º 30477 (29.06.16) Art. .2.1 y 4						

		servicio público, aprobando el proyecto de obra y señalando la persona natural o jurídica responsable de la ejecución de la obra.							
		f) Declaración jurada de los profesionales hábiles (solo en los casos que la las obras a realizar no corresponden a empresas concesionarias de servicios públicos)	Ley N.º 27444 (11.04.2001) Art. 40.1.8 (2)						
		g) Numero de comprobante de pago de la tasa correspondiente.	Decreto Legislativo N.º 1014 (16.05.08) Art 4 Ley 27444 (11.04.01) Art. 44 y 45						
			Decreto Supremo 156-2004-EF y modificatorias (15.11.04) Art. 66 Inciso b						
SAN BORJA	AUTORIZACIÓN PARA EJECUCION DE TRABAJOS PARA INSTALACION DE LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PUBLICOS: CANALIZACION	a) Solicitud de autorización		05 DIAS HABILES	0.39%	19.50	UNIDAD DE ADMINISTRACION DOCUMENTARIA	UNIDAD DE OBRAS PUBLICAS E INFRAESTRUCTURA MENOR	RECONSIDERACIÓN: Subgerente de Obras Públicas e Infraestructura Menor
		b) Croquis o plano de ubicación de la obra a ejecutar	Ley N.º 27972 (27.05.03) Art. 79, Num. 3.2						
		c) Plano de planta, indicando recorrido de detalle de zanja u otros, de ser el caso.	Ordenanza mun. N.º 203-MML (28.01.1999) art 8 y 9						El término para la interposición de los recursos administrativos es de (15) días perentorios y deberán resolverse en el plazo de (30) días.
			Decreto Legislativo N.º 1014 (16.05.2008) Art. 2, 5 y 6						
		d) Copia simple de la Memoria Descriptiva, acompañada de la declaración jurada del administrado acerca de su autenticidad	Ley N.º 30477 (29.06.16) Art. .2.1 y 4						
		e) Pago por derecho de trámite	Ley N.º 27444 (11.04.2001) Art. 40.1.8 (2)						
			Decreto Legislativo N.º 1014 (16.05.08) Art 4						

			Ley N.º 27444 (11.04.01) Art. 44 y 45						
			Decreto Supremo N.º 156-2004-EF y modificatorias (15.11.04) Art. 66 Inciso b						
CHORRILLOS	AUTORIZACIÓN EN ÁREA DE USO PÚBLICO PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS DE INSTALACIÓN, AMPLIACIÓN O MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	a) Solicitud de autorización		05 DIAS HABILES	0.13%	6.20	SUBGERENCIA DE GESTION DOCUMENTARIA Y ATENCION AL CIUDADANO	SUBGERENCIA DE OBRAS PUBLICAS	RECONSIDERACIÓN: Subgerente de Obras Publicas
		b) Croquis o plano de ubicación de la obra a ejecutar	Ley N.º 27972 (27.05.03) Art. 79, Num. 3.2						El término para la interposición de los recursos administrativos es de (15) días perentorios y deberán resolverse en el plazo de (30) días.
		c) Plano de planta, indicando recorrido de detalle de zanja u otros, de ser el caso.							
		d) Memoria Descriptiva y especificaciones técnicas							
		e) Metrado y presupuesto de obra	Ley N.º 30477 (29.06.16) Art. 3						
		f) Cronograma de avance la obra, con indicación de la fecha de inicio y de culminación de la misma.							
		g) Plano de desviación de tránsito de peatones de vehículos y descripción de la señalización y seguridad de las vías a intervenir. Están exceptuadas las obras menores en vías locales de bajo tránsito que dejen operativa la mitad de la vía.							
		h) Declaración jurada del representante legal de la empresa concesionaria del servicio público, aprobando el proyecto de obra y señalando la persona natural o jurídica responsable de la ejecución de obra.							
		i) Indicar fecha y numero de constancia de pago							
ATE					0.11%	5.50			RECONSIDERACIÓN:

AUTORIZACIÓN PARA AMPLIACION DE REDES SUBTERRANEAS O CAOS ESPECIALES EN AREA DE USO PUBLICO NO VINCULADOS CON TELECOMUNICACIONES (AGUA, DESAGUE, ENERGIA ELECTRICA, GAS)	a) Solicitud simple dirigida al titular de la entidad.		05 DIAS HABILES			TRAMITE DOCUMENTARIO	SUBGERENTE DE OBRAS PUBLICAS	Subgerente de Obras Publicas
	b) Memoria descriptiva	Ley N.º 27972 (27.05.03) Art. 79, Num. 3.2						
	c) Planos de ubicación y planta detallando características física y técnicas de las instalaciones (firmado por el profesional correspondiente)	Ley N.º 25844 (19.11.92) Art. 97						
	d) Declaración jurada de habilitación profesional en el Colegio de Ingenieros del Perú del responsable	Decreto Supremo N.º 040-2008-EM (22.07.08) Art. 28 y 81						
	e) Pago por derecho de tramite	Decreto Legislativo N.º 1014 (16.05.08) Art. 4						
		Ley 30056 (02.07.14) Decreto Supremo N.º 156-2004-EF y modificatorias (15.11.04) Art. 66 Inciso b						
								El término para la interposición de los recursos administrativos es de (15) días perentorios y deberán resolverse en el plazo de (30) días.

#### Anexo 4. Regulaciones para el despliegue de infraestructura en servicios públicos

País	Norma	Entidad responsable	Exigencias
Colombia	Ley N.º 142 de 1994 (norma de alcance nacional)	Municipalidades	<p>ARTÍCULO 26. PERMISOS MUNICIPALES.</p> <p>En cada municipio, quienes prestan servicios públicos estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadana; además, las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.</p> <p>Los municipios deben permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de empresas de servicios públicos, o a la provisión de los mismos bienes y servicios que estas proporcionan, en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público. Las empresas serán, en todo caso, responsables por todos los daños y perjuicios que causen por la deficiente construcción u operación de sus redes.</p> <p>Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes conforme a la ley, por razones que hayan debido ser consideradas por otras autoridades competentes para el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, ni para favorecer monopolios o limitar la competencia.</p>
Argentina	Ley N.º 24076 (norma de alcance nacional) Resolución Enargas N.º 910/2009 (norma de alcance nacional)	Enargas Municipalidades	<p>Art. 6º — Quien inicie cualquier tipo de obra, ya sea obra de magnitud o no, deberá contar con la documentación que, a mero título enunciativo y no taxativo, a continuación, se describe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. permisos municipales, provinciales y/o nacionales;</li> <li>2. permisos de cruces especiales (rutas, vías férreas, cursos de agua, etc.) o constancia de la iniciación del correspondiente trámite;</li> <li>3. planos de proyecto constructivo y toda otra documentación técnica de la obra, aprobada por la Licenciataria del área;</li> <li>4. presentación de la solicitud de pedido de inspección con una antelación mínima de quince (15) días hábiles, indicando la fecha de iniciación de la obra;</li> <li>5. interferencias con otros servicios;</li> <li>6. cumplimiento de la normativa ambiental aplicable.</li> </ol>

---

Brasil (Río de Janeiro)	Constitución (norma de alcance nacional)	Estado federal	DE LOS ESTADOS FEDERALES
	Reglamento de instalaciones prediales de gas (norma de alcance estadual)	Municipios	<p>Artículo 25. Los estados se organizan y se rigen por las Constituciones y leyes que adopten, respetando los principios de esta Constitución.</p> <p>Párrafo 1. Las competencias que no estén expresamente prohibidas en esta Constitución, les están reservadas a los estados.</p> <p>Párrafo 2. Corresponde a los estados explotar directamente, o mediante concesión, los servicios locales de gas canalizado, en la forma que establezca la ley, quedando prohibida la creación de medidas provisionales para su reglamentación (modificado por la EC 5/1995).</p> <p>Párrafo 3. Los estados podrán, mediante leyes complementarias, establecer regiones metropolitanas, núcleos urbanos y microrregiones, constituidas por la agrupación de municipios limítrofes, para integrar la organización, la planificación y la ejecución de las funciones públicas de interés común.</p>

---

## **Anexo 5. Marco sobre barreras burocráticas**

¿Qué es una barrera burocrática?

En cuanto a la pregunta de qué es una barrera burocrática, en el artículo 3.3 del Decreto Legislativo N.º 1256, “Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas” (DL N.º 1256), se puede encontrar la definición legal vigente en nuestro ordenamiento jurídico con relación al concepto de barrera burocrática:

“Artículo 3. Definiciones:

Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

3. Barrera burocrática: exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. Los efectos de la barrera burocrática sobre el administrado pueden ser directos o indirectos. La sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad”.

Este es un concepto que engloba diversos componentes, pero que para su entendimiento se puede disgregar de la siguiente manera:

- (i) ¿Qué forma administrativa tienen las barreras burocráticas? Pueden ser exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros impuestos por una entidad de la Administración Pública.
- (ii) ¿Qué efectos tienen? Su imposición se encuentran dirigida a condicionar, restringir u obstaculizar la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o pueden afectar el amparo de los administrados a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.
- (iii) ¿Cuáles son los derechos vulnerados? Los derechos económicos vinculados a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, así como el derecho de petición.

- (iv) ¿Quién es el sujeto pasivo? Los efectos de la barrera burocrática pueden alcanzar no solo al administrado que tramita el procedimiento (efecto directo), sino también a otros que se vean negativamente afectados por la actividad de la administración (efecto indirecto).
- (v) ¿En dónde se encuentran las barreras burocráticas? Si bien este punto no se aborda en la citada definición, en el artículo 3.4 del DL N.º 1256, da cuenta de que los medios de materialización son los actos administrativos, disposiciones administrativas y las actuaciones materiales.

Ahora bien, aun cuando la expresión “barrera burocrática” puede causar una impresión negativa, pues la misma puede entenderse como una traba u obstáculo impuesto por el Estado para el ejercicio de la actividad privada, estas son necesarias para un mercado saludable en el cual exista un equilibrio entre el interés público y el interés privado (Indecopi, 2023b).

De manera que las barreras burocráticas son una expresión del poder de policía de la Administración Pública, a través de la cual estas regulan y controlan las actividades de los agentes económicos en el mercado, previendo que estas sean compatibles con el interés público. En tal sentido, estas se gestan en el ejercicio legítimo por parte del Estado una función administrativa.

Por ejemplo, si bien las normas que regulan el uso de agroquímicos en alimentos pueden suponer barreras burocráticas que limitan la actividad de las empresas agrícolas, es un marco que se ha establecido para compatibilizar dicha actividad con un interés público subyacente como lo es la tutela de la salud de los consumidores.

Con esta concepción concuerda Francisco Ochoa (2014), quien señala lo siguiente sobre las barreras burocráticas:

Las barreras burocráticas son una manifestación del poder que tiene el Estado para regular las condiciones sobre las que se desenvuelven los agentes económicos en el mercado a fin de que la iniciativa del negocio sea compatible con el interés público. Por tanto, no todas las barreras burocráticas deben ser eliminadas sino únicamente las que son ilegales y/o carentes de razonabilidad (p. 22).

En tal sentido, es claro que no todas las barreras burocráticas son malas *per se*, sino lo serán únicamente aquellas que sean ilegales y/o carentes de razonabilidad, lo que implica que no son

conformes a nuestro ordenamiento jurídico y/o que infringen sobrecostos innecesarios o injustificados al mercado.

Siguiendo con lo mencionado líneas arriba, el propio Indecopi (2023b) ha ahondado en ello al señalar que:

Si bien las barreras burocráticas son necesarias para conseguir situaciones de equilibrio, existen escenarios en donde esta clase de medidas impuestas por una entidad de la Administración Pública ocasionarán sobrecostos innecesarios o injustificados para los agentes económicos que afectarán al mercado y ocasionarán un perjuicio al sistema económico y, finalmente, a los consumidores, quienes no se beneficiarán de la asignación eficiente de recursos que genera un mercado en competencia (p. 5).

Esto también es reconocido por el propio artículo 3.3 del DL N.º 1256 al decir que “la sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad”.

En síntesis, las barreras burocráticas surgen como parte de un ejercicio legítimo del poder de la Administración Pública, la cual busca equilibrar los intereses de la actividad pública y privada; sin embargo, estas serán carentes ilegítimas cuando contravengan el ordenamiento jurídico y/o generan sobrecostos innecesarios y/o injustificados que afecten el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o atenten contra el amparo en la simplificación administrativa.

## Anexo 6. Ficha de entrevista

### Ficha de entrevista N.º 1

Entrevistado:	Ejecutivo de Cálidda
Cargo	Hasta 2021, responsable del despliegue de infraestructura y conexiones inmobiliarias, centros comerciales e industriales (nuevos edificios) en diversos distritos de Lima y Callao  Este negocio o sección, dentro de Cálidda, actualmente es gestionado por la unidad B2B.
Fecha y modalidad de la entrevista	18 de agosto de 2023 (Microsoft Teams)
Observaciones	El entrevistado solicitó mantener su nombre en reserva para efectos de la presente investigación.
Preguntas	
¿Cuál era el criterio utilizado para definir las rutas de despliegue de infraestructura)	Los criterios se ciñen a proyectos que son evaluados por Osinergmin y con el plan quinquenal (de inversiones).
¿Cómo gestionaban los permisos municipales?,	Estamos en este segundo quinquenio (2018-2022) y lo que ha podido ver es ahora las relaciones con las municipalidades han mejorado muchísimo.

<p>¿enfrentaban trabas?</p>	<p>El plan quinquenal es mandatorio, pero los permisos locales eran difíciles de conseguir. A veces hay permisos o situaciones donde tienes que tener la red con las calles, por ejemplo, en la avenida Javier Prado hay que pedir permiso a múltiples municipalidades aparte a Lima (Municipalidad Metropolitana) por ser una vía metropolitana y a otras instituciones (por si pasan líneas de trenes, etc.).</p> <p>También enfrentabas situaciones, en las que una de las partes (municipalidades) daban permisos, pero otra parte no. Entonces había que esperar a que los permisos (el timing) coincidieran.</p> <p>Hoy por hoy eso ha disminuido por la gestión que ahora se tiene (la de Cálida) con las municipalidades.</p>
<p>¿Cuáles son los distritos dónde han enfrentado mayores trabas?</p>	<p>Jesús María Lince han sido muy complejo entrar por la cantidad de requisitos y el nivel de detalle que piden en el material de soporte para la ejecución de obra.</p> <p>Si hablamos de municipalidades, hemos podido mejorar el relacionamiento con ellas a raíz de mesas de trabajo y planes de trabajo.</p> <p>Nos acercábamos a las municipalidades para poner sobre la mesa los conocimientos de la ley y de la regulación; cuán dependientes eran de la regulación y necesitaban una convergencia; y esas mesas culminaban con planes de trabajo.</p> <p>Hoy por hoy se tienen resultados muy positivos; por ejemplo, en el caso de Bellavista y Miraflores.</p>

	<p>Una vez que se ha tenido el detalle de planos y memorias descriptivas lo que se hizo fue calendarizar cada tramo a realizar y en base a eso ya se iban a dando los permisos municipales, mediante un trabajo de segmentación: 5 km en el primer trimestre, y así sucesivamente para el cumplimiento de la ejecución.</p> <p>Segmentar los trabajos en el distrito permitía que las municipalidades puedan coordinar con otras empresas como Sedapal para que no hubiera obras simultáneas.</p>
<p>¿Existía un marco de coordinación con otros operadores de servicios públicos?</p>	<p>Ahora se tiene un mayor orden para coordinar la entrada de los trabajos y las empresas.</p> <p>Nosotros informamos los planes de despliegue a las municipalidades de acuerdo a los planes quinquenales, y ellos nos advierten si en los plazos señalados tienen planeado hacer algún tipo de obra con otro operador de servicios. Sobre eso se hace una retroalimentación para calzar fechas y se pueda cumplir con el plan quinquenal.</p>
<p>¿Alguna municipalidad mantiene trabas?</p>	<p>Algunas municipalidades ahora todavía mantienen los problemas. La información es compleja.</p> <p>No quiso dar un nombre en particular.</p>
<p>¿Qué tipo de trabas imponen?</p>	<p>Hemos visto de todo últimamente no te responden; o te responden al final solicitando información adicional y con eso patean el tiempo, no responden a los reiterativos (para la solicitud de la licencia).</p> <p>No aplican Silencio Administrativo Positivo, por ello, y porque además los permisos están amarrados o condicionados en más de una municipalidad.</p>

	<p>Por la pandemia, todo eso se agudizó y había más resistencia. Había esta negativa: cuando respondíamos diciendo que teníamos todos los protocolos; pedían que se repongan toda la vía intervenida con su ancho total (algo a lo que Cálidda no estaba obligado a hacer).</p> <p>Ante esta situación, los clientes reclamaban, inclusive a la propia municipalidad.</p> <p>Inclusive en Jesús María pusieron una banderola para indicar que en ese distrito no había gas.</p>
En distritos con trabas, ¿cuánto demoraba obtener una licencia?	Hasta un año en algunos casos.
¿Solo con las municipalidades han tenido este tipo de trabas para el despliegue?	<p>Las municipalidades principalmente. Yo creo que es un tema de gestión pública; la complejidad que hemos encontrado para resolver esto abarca a todos. Se puede tener una demora hablando con la municipalidad x y la misma demora se va a tener con la municipalidad y; y también con el metro (Líneas 1 y 2).</p> <p>Al final es ponerse de acuerdo pero ese proceso cuesta mucho a todos.</p>
¿Ha sido multados por no desplegar en algún distrito?	<p>Si, la falta de permisos municipales no está calificada como una causal de fuerza mayor.</p> <p>Ha habido casos de fuerza mayor por clientes (la inmobiliaria no construía todavía y eso ya era una causal para Osinergmin) pero no relacionados con los permisos municipales.</p>

	<p>Ha habido situaciones también donde ha sido imposible llegar a un acuerdo con las gestiones municipales; y se ha tenido que esperar a que llegue la nueva gestión para exponer el plan de trabajo.</p>
<p>¿Han modificado sus planes de despliegue por la demanda del FISE?</p>	<p>No tiene conocimiento sobre este tipo de problema.</p> <p>Sucede que además del plan quinquenal existen o siempre van a presentarse casos de clientes que están fuera del plan ya sea por viviendas, proyecto inmobiliario o comercios nuevos que están fuera del trazo. Aquí aplica el procedimiento de solicitud de factibilidad donde cumpliendo requisitos del Osinergmin expresas su necesidad de contar con gas, y con eso Cálidda realiza la evaluación de la factibilidad.</p> <p>Dentro de la revisión se va a analizar si la zona está dentro del plan. Puede ser que este año no está en el plan, pero el próximo año sí. Y se le responde que su zona está contemplando en el plan 2024.</p> <p>También tienen que verificar que la red sea viable para poder conectarlo al edificio y que lo haya caídas de presión.</p>

**Ficha de entrevista N.º 2**

Entrevistado:	Augusto Bernales Figueroa
Cargo	Especialista de proyecto de distribución de la división de supervisión regional del Osinergmin

Fecha y modalidad de la entrevista	11 de agosto de 2023 (Personal)
Observaciones	El especialista inició los primeros procesos de supervisión de los planes quinquenales.
Preguntas	
¿Cuál era el criterio utilizado para definir las rutas de despliegue de infraestructura)	De acuerdo a contrato, los planes quinquenales. Los planes quinquenales son la forma de retribución al Estado por cederles la exclusividad del servicio y su avance también sirve para determinar las tarifas del siguiente período.
Dentro de los planes quinquenales, existían excepciones por trabas municipales	<p>Cálidda en más de una oportunidad ha enviado comunicaciones sobre este problema, que no es nuevo, pero dentro de nuestro marco no es causal de fuerza mayor.</p> <p>Finalmente, como supervisores debemos ceñirnos a lo que dice la norma, y dentro de los criterios de excepción o causales de fuerza mayor, no está este tema, por tanto, no lo podíamos reconocer, así tuvieran la razón en que la municipalidad se hubiera cerrado en no darles la autorización.</p>
¿Cuáles son los distritos que han identificado con mayores trabas?	<p>No podría mencionar uno o un grupo de distritos en particular, esto siempre ha existido, no solo con la infraestructura de gas, sino también con electricidad, y entiendo otros distritos.</p> <p>Las municipalidades, amparadas en su autonomía, deciden a criterio del funcionario de turno si quiere o no el despliegue y ello está en función de diversas consideraciones. Si es un distrito populoso, donde el gas es alternativa, acceden</p>

	<p>rápidamente, pero en distritos tradicionales, muchas veces los propios vecinos no quieren que se rompa la pista, porques es un tema de todos los días, con Sedapal u otros servicios o la propia municipalidad. O también porque simplemente no ven al gas natural como una alternativa.</p>
<p>¿Considera que Cálidda contaba con otros medios para levantar esas trabas?</p>	<p>El contencioso administrativo, pero demora demasiado</p> <p>Si aplican silencio administrativo, es probable afecten la relación con la municipalidad para siguientes obras. Lo mismo si los denuncias por barreras.</p> <p>Es complejo porque en un distrito siempre van a requerir autorizaciones para desplegar o dar mantenimiento. Si se enfrentan a los funcionarios de turno es posible que les nieguen otros o nuevos permisos.</p> <p>Pero no tenemos manera de probarlo. Dificilmente Cálidda ni ningún otro operador de servicio público lo querría confirmar abiertamente.</p>
<p>Los incumplimientos aún cuando era motivados por trabas municipales</p>	<p>Indistintamente de su origen lo que corresponde es que si hay un incumplimiento del Plan Quinquenal es que efectivamente se inicia un PAS, un proceso administrativo sancionador.</p> <p>Pero todos han sido apelados por Cálidda y entiendo que ninguno ha prosperado...</p>

<p>eran sancionados entonces.</p>	<p>En Osinergmin cumplimos con verificar los criterios, la norma nos da unos parámetros, nosotros los verificamos y emitimos un informe, sobre los puntos de incumplimiento. El Osinergmin como ente que vela por el cumplimiento del contrato de concesión, debe iniciar un sancionador para corregir esta situación, pero vemos que no se ha podido lograr nada.</p>
<p>¿Por qué no ha habido una sanción efectiva?</p>	<p>Han utilizado una interpretación para decir que los planes deben evaluarse al cabo de cinco años y no de forma anual como lo venimos haciendo.</p> <p>Tenemos que esperar cinco años para ver si Cálidda cumplió o no cumplió, a pesar que dentro del propio plan quinquenales existen planes anuales para precisamente dar seguimiento de las metas.</p> <p>Es un tema de forma.</p>
<p>¿Han detectado algún motivo adicional al de las trabas municipales para este incumplimiento?</p>	<p>Desde que apareció el FISE pareciera que todo se ha direccionado ahí.</p> <p>En algunos distritos han cambiado el trazo del plan quinquenal por priorizar rutas o zonas que son beneficiarias del FISE.</p> <p>Además, cobran por el servicio de acometida, que la conexión directa a la casa.</p> <p>Obviamente, en los distritos más populosos se demanda más el servicio, pues el gas natural es bastante económico, más con el FISE.</p>

	<p>Inclusive el FISE es utilizado como un medio de formalización. En algunas invasiones o terrenos precarios, para obtener el reconocimiento basta que tenga acceso a un servicio básico, para que el Estado les reconozca la posesión. El acceder al gas natural, les da a estas familias en cierto modo la posibilidad de formalizar su propiedad, aun cuando esa posesión sea informal.</p> <p>Por eso, hasta quieren que se lleve el gas hacia las casas que están en las faldas de los cerros, cuando no son terrenos aptos o en todo caso es mucho más costoso.</p> <p>En otros distritos tradicionales como Pueblo Libre, por ejemplo, ya no quieren que les rompan nada en la vereda ni en la casa. Además, siempre existe este temor de un accidente, aunque nunca se ha dado.</p>
--	---


### Ficha de entrevista N.º 3

Entrevistado:	Asunción Otilia Aguirre Romero
Cargo	Asesora experta en gas natural de la División de Supervisión de Gas Natural de Osinergmin.
Fecha y modalidad de la entrevista	5 de setiembre de 2024 (teams)
Observaciones	Ninguna
Preguntas	

¿Cuál era el criterio utilizado para definir las rutas de despliegue de infraestructura?	La base son los planes quinquenales de inversión y es lo que se verifica tanto a nivel de infraestructura desplegada como por la cantidad de conexiones.
¿Los incumplimientos de Cálidda han sido escalados a otras instancias?	Existe la posibilidad y facultad del Ministerio de Energía y Minas de tomar cartas en el asunto por estos incumplimientos, como entidad concedente del contrato de concesión. Pero hasta donde sabemos no ha ocurrido esto. Todo se ha manejado a nivel de los PAS que ha iniciado el Osinergmin contra Cálidda.
¿Por qué los incumplimientos han persistido a pesar de los PAS?	No han tenido sanción efectiva, los apelan y apelan, y entiendo que lo hacen porque tienen un punto para evitar la sanción.
¿Osinergmin ha hecho algo distinto para evitar que esta situación se repita?	Ha habido cambios normativos si para precisar este tema del cumplimiento. Pero los planes no se han cumplido y debe determinarse las causas y sancionarse si hay una conducta infractora.
¿Por qué cree que se ha dado esta	Si la municipalidad le impone una traba o demora, tienen un argumento ahí, pues efectivamente no los dejan desplegar.

<p>conducta de incumplimiento?</p>	<p>No puede dejarse de lado que las prioridades de despliegue inevitablemente van a estar en función del volumen de consumo. Es natural que prefieran desplegar en zonas donde tienen un consumo importante, como fábricas o industrias, y si existen casas al costado se benefician también.</p> <p>Pero en distritos donde el consumo no es tan importante, no tienen el incentivo para hacer todo lo posible para desplegar... hay encontrar la manera de alinear eso.</p>
<p>¿Cómo podría cambiarse esta situación?</p>	<p>La coordinación, debe haber una manera o medio para garantizar que el concesionario y la municipalidad coordinen proactivamente para levantar trabas y superar obstáculos o no cruzarse con otros concesionarios de servicios como Sedapal. Nadie quiere que le abran la calle varias veces en tan poco tiempo, por eso debe coordinarse las intervenciones en la vía pública.</p>

**Anexo 7.** Solicitudes de acceso a la información pública

ENCARGADO DE PROPORCIONAR LA INFORMACION PÚBLICA					
Nº de Fotocopias Simples (A3-A4)	<input type="checkbox"/>	Nº de CD's	<input type="checkbox"/>	Nº de archivos anexos	<input type="checkbox"/>
Entrega de Información Completa	<input checked="" type="checkbox"/>	Entrega de Información Parcial (Informe adjunto)	<input type="checkbox"/>	Denegatoria (Informe adjunto)	<input type="checkbox"/>
ACCESO DIRECTO - PROGRAMACION VISITA					
1	Forma de comunicación con el usuario	Lugar	Fecha	Hora	
2	Forma de comunicación con el usuario	Lugar	Fecha	Hora	
<p><b>Observaciones:</b></p> <p>En atención a la SAIP N° 202500041301, se adjunta el Exp. 202200243949. Cabe señalar que el referido expediente aun no cuenta con resolución del Tastem, debido a que se encuentra en evaluación por parte de la Sala 1 del Tastem.</p>					
TASTEM – Sala 1	Blanco Molero Francisco Javier	 <p>Firmado Digitalmente por: BLANCO MOLERO Francisco Javier FAU 20375282114 hast Fecha: 03/10/2025 12:43:06</p>			
<b>Unidad Orgánica</b>	<b>Apellidos y Nombres</b>				

Otros Destinatarios

C/c:

## INFORME

Magdalena del Mar, 17 de febrero del 2025

20-2025-OS/PP

A : Gerencia de Administración y Finanzas  
De : Procuraduría Pública  
Asunto : Solicitud de Acceso a la Información Pública  
Referencia : Expediente N° 202500036241.

### I. OBJETO

El presente tiene por objeto informar el proceso de atención a la solicitud de acceso a la información pública (SAIP) presentada con fecha 11 de febrero del 2025 por Luz Milagros Alberto Chagua (en adelante, la solicitante), identificada con DNI N° 46139846.

### II. ANTECEDENTES

Con fecha 11 de febrero del año en curso la Procuraduría Pública recibió la solicitud de acceso a la información pública, en la cual la solicitante requirió lo siguiente:

*"SOLICITO LOS ACTUADOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL OSINERGMIN RECAÍDO EN LOS EXPEDIENTES 201500072496, 201600111242, 201700105497, 201900003978, 202100065111, 202200074946; la solicitud comprende los actuados entre primera, segunda instancia y sede judicial; que corresponden a procedimientos administrativos sancionadores contra la empresa Gas Natural de Lima y Callao S.A." (énfasis agregado)*