

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS

Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Con fecha 23 de mayo de 2025, fueron remitidas a la Comisión de Energía y Minas las observaciones formuladas por la presidente de la República a la autógrafa de **Ley que modifica la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético para garantizar el acceso a la energía** (Proyectos de Ley 9268/2024-CR, 9369/2024-CR, 9375/2024-CR, 9439/2024-CR, 9484/2024-CR, 9582/2024-CR y 9741/2024-CR), para su análisis y dictamen.

Luego del análisis y debate correspondiente efectuado en la Sala 2 – Fabiola Salazar Leguía, ubicada en el edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, y a través de la Plataforma Microsoft Teams, durante la Tercera Sesión Ordinaria Semipresencial de la Comisión de Energía y Minas, de fecha 9 de setiembre de 2025, se aprobó el **dictamen de INSISTENCIA** recaído en las observaciones formuladas por la Presidente de la República a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, para garantizar el acceso a la energía (Proyectos de Ley 9268/2024-CR, 9369/2024-CR, 9375/2024-CR, 9439/2024-CR, 9484/2024-CR, 9582/2024-CR y 9741/2024-CR), por **MAYORÍA** de los presentes al momento de la votación, con la dispensa de la lectura y aprobación del acta, para ejecutar los acuerdos tomados en la referida sesión. Votaron a favor los señores congresistas: Víctor Raul Cutipa Ccama, Arturo Alegría García, Guido Bellido Ugarte, Miguel Ángel Ciccía Vásquez, Pasión Neomías Dávila Atanacio, Paul Silvio Gutiérrez Ticona, Carmen Patricia Juárez Gallegos, Ruth Luque Ibarra, Elizabeth Sara Medina Hermosilla, Esdras Ricardo Medina Minaya, Kelly Roxana Portalatino Ávalos, Segundo Teodomiro Quiroz Barboza, César Manuel Revilla Villanueva, Roberto Helbert Sánchez Palomino, Wilson Soto Palacios, Rosio Torres Salinas, Héctor Valer Pinto y Héctor José Ventura Ángel. Con un voto en contra del señor congresista Jorge Alberto Morante Figari y un voto en abstención de la señorita congresista Diana Carolina Gonzales Delgado.

I. Situación procesal

Antecedentes

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

El **Proyecto de Ley 9268/2024-CR**, presentado por el grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional a iniciativa del congresista Paul Silvio Gutiérrez Ticona, que propone la *"Ley que garantiza el acceso de energía básica a los hogares en situación de extrema pobreza y modifica el artículo 3 de la Ley 29852, Ley de creación del Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y del Fondo de Inclusión Social Energético"*, ingresó al área de Trámite Documentario el 18 de octubre de 2024, y fue decretado a la Comisión de Energía y Minas, como única comisión dictaminadora, el 22 de octubre de 2024.

Asimismo, el **Proyecto de Ley 9369/2024-CR**, presentado por el grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional a iniciativa de la congresista Jhakeline Katy Ugarte Mamani, que propone la *"Ley que modifica el artículo 3 de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, para fortalecer el acceso a energía a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema del país"*, ingresó al área de Trámite Documentario el 30 de octubre de 2024, y fue decretado a las Comisiones de: **i)** Energía y Minas e **ii)** Inclusión Social y Personas con Discapacidad el 4 de noviembre del mismo año.

El **Proyecto de Ley 9375/2024-CR**, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre a iniciativa del congresista Segundo Toribio Montalvo Cubas, que propone la *"Ley que modifica la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético y el artículo 1 de la Ley 31849, Ley que modifica el numeral 5.3) del artículo 5 de la ley 29852 (...), con respecto a los requisitos del Programa Vale de descuento FISE para favorecer, fortalecer y ampliar el acceso y consumo de GLP (gas licuado de petróleo), en los hogares más vulnerables y de pobreza extrema del país"*, ingresó al Área de Trámite Documentario el 31 de octubre de 2024, y fue decretado a las Comisiones de: **i)** Energía y Minas e **ii)** Inclusión Social y Personas con Discapacidad el 4 de noviembre del mismo año.

También, el **Proyecto de Ley 9439/2024-CR**, presentado por el grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional a iniciativa del congresista Segundo Teodomiro Quiroz Barboza, que propone la *"Ley para garantizar el acceso básico y sostenible a la energía para hogares vulnerables"*, ingresó al área de Trámite Documentario el 6 de noviembre de 2024, y fue decretado a las Comisiones de: **i)** Energía y Minas e **ii)** Inclusión Social y Personas con Discapacidad el 8 de noviembre del mismo año.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

El **Proyecto de Ley 9484/2024-CR**, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular a iniciativa del congresista Raúl Felipe Doroteo Carbajo, que propone la *"Ley que promueve el acceso a la energía limpia"*, ingresó al área de Trámite Documentario el 8 de noviembre de 2024, y fue decretado a las Comisiones de: **i) Energía y Minas** e **ii) Inclusión Social y Personas con Discapacidad** el 12 de noviembre del mismo año.

Asimismo, el **Proyecto de Ley 9582/2024-CR**, presentado por el grupo parlamentario Bloque Democrático Popular a iniciativa del congresista Edgard Cornelio Reymundo Mercado, que propone la *"Ley que promueve y garantiza el acceso sostenible a energía por parte de las familias vulnerables"*, ingresó al área de Trámite Documentario el 22 de noviembre de 2024, y fue decretado a la Comisión de Energía y Minas, como única comisión dictaminadora, el 25 de noviembre de 2024.

Finalmente, el **Proyecto de Ley 9741/2024-CR**, presentado por el grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional a iniciativa del congresista Paul Silvio Gutiérrez Ticona, que propone la *"Ley que prioriza la transición energética en regiones de pobreza energética"*, ingresó al área de Trámite Documentario el 12 de diciembre de 2024, y fue decretado a la Comisión de Energía y Minas, como única comisión dictaminadora, en la misma fecha.

Por otro lado, el dictamen recaído en las referidas iniciativas legislativas, presentado con texto sustitutorio, que propone la *"Ley que modifica la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, para garantizar el acceso a la energía básica y combatir la pobreza energética"*, fue aprobado por mayoría de los presentes en la undécima sesión ordinaria de la Comisión de Energía y Minas celebrada el 4 de marzo de 2025. El dictamen fue presentado al Área de Trámite Documentario el 20 de marzo de 2025.

Posteriormente, la Junta de Portavoces, en sesión del 14 de abril de 2025, acordó la exoneración de dictamen de la Comisión de Inclusión Social respecto de los proyectos de Ley 9369/2024-CR, 9375/2024-CR, 9439/2024-CR y 9484/2024-CR, y la ampliación de agenda de la sesión del Pleno del Congreso, autorizándose su inclusión en la agenda para debate. El Pleno del Congreso, el 16 de abril de 2025, debatió el referido dictamen el cual, con texto sustitutorio, fue aprobado en primera votación. El mismo día, por Acuerdo del Pleno, se exoneró de segunda votación, quedando expedito para la elaboración de la autógrafa de Ley.

Con fecha 23 de mayo de 2025, se recibió en el Congreso de la República el Oficio N°169-2025-PR, firmado por la presidente de la República, Dina Ercilia Boluarte Zegarra,

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

y el presidente del Consejo de Ministros, Eduardo Melchor Arana Ysa, observando la autógrafa de Ley. En la misma fecha, el referido documento fue remitido a la Comisión de Energía y Minas.

Las observaciones, materia del presente dictamen, han sido presentadas al Congreso de la República de conformidad al artículo 108 de la Constitución Política del Perú y 79 del Reglamento del Congreso de la República y remitidas a la Comisión de Energía y Minas, de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 77 del Reglamento del Congreso.

II. Resumen de la autógrafa de Ley

La autógrafa consta de un artículo y tres disposiciones complementarias finales que modifican la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, para garantizar el acceso a la energía. En esta modificación, se redefine el artículo 3 sobre el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), estableciendo que dicho fondo se crea como un mecanismo de compensación y subsidio energético orientado a garantizar el acceso a la energía básica para combatir la pobreza energética en hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Los recursos del FISE están dirigidos de manera exclusiva a las familias registradas en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y a los beneficiarios ya inscritos en el FISE.

Asimismo, el inciso 3.2 detalla que el referido fondo otorga subsidios directos o compensaciones específicas basadas en criterios de eficiencia, racionalidad económica, inmediatez e impacto. Estos subsidios buscan facilitar el acceso a servicios energéticos esenciales como electricidad, gas licuado de petróleo (GLP) y gas natural, priorizando el apoyo en zonas rurales y en áreas con mayor nivel de pobreza y pobreza extrema. El objetivo final es mejorar la calidad de vida de las familias más vulnerables y promover el uso de energías más limpias y sostenibles.

La modificación del artículo 5 contempla, en el inciso 5.3, el destino del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) bajo criterios de racionalidad económica. En particular, se enfoca en la compensación social y promoción para facilitar el acceso al gas licuado de petróleo (GLP), lo que incluye la entrega gratuita de cocinas y kits de GLP (balones, mangueras y válvulas) dirigidos a sectores vulnerables, tanto en áreas urbanas como rurales. Dentro de los beneficiarios se consideran instituciones educativas públicas vinculadas a programas de alimentación escolar, comedores del Programa de Complementación Alimentaria, así como las ollas comunes y otras iniciativas ciudadanas de apoyo que estén registradas en el Registro Único Nacional de Ollas Comunes creado

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

por la Ley 31458, Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento.

Asimismo, precisa que el presupuesto del FISE, destinado al acceso al GLP, debe aumentar progresivamente para reemplazar el uso de combustibles contaminantes como la leña, el carbón o la bosta, por energías más limpias como el GLP, con la meta de erradicar la pobreza energética en un plazo de cinco años.

Adicionalmente, se establece la creación de una comisión integrada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y el Ministerio de Energía y Minas, que será presidido por este último. Esta comisión tendrá la misión de proponer los cambios normativos y regulatorios necesarios para garantizar que el programa Vale FISE llegue a todos los hogares en pobreza energética, además de diseñar un plan de acción que asegure el cumplimiento del objetivo planteado.

En cuanto a las disposiciones complementarias finales, la primera precisa que el Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, a las modificaciones dispuestas en la presente propuesta, en el plazo de treinta días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.

La segunda disposición complementaria final establece que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), tiene la obligación de actualizar la base de datos del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) en un plazo máximo de treinta días hábiles desde la entrada en vigor de la ley.

Finalmente, la tercera disposición complementaria final señala que la asignación de los recursos del FISE estará bajo la responsabilidad de las entidades competentes, quienes deben asegurar que dichos recursos se destinen de manera directa a los sectores en situación de pobreza y pobreza extrema. El objetivo central es combatir y erradicar la pobreza energética en el país, garantizando que la ayuda llegue efectivamente a la población más vulnerable.

III. Contenido de las Observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de Ley

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

Con fecha 23 de mayo del año en curso, se recibió en el Congreso de la República el Oficio N°169-2025-PR, firmado por la presidente de la República, Dina Ercilia Boluarte Zegarra, y el presidente del Consejo de Ministros, Eduardo Melchor Arana Ysa, observando la Autógrafa de Ley en los siguientes aspectos:

- a) La Autógrafa de Ley restringe el acceso al FISE únicamente a hogares en pobreza extrema, lo que implicaría dejar sin atención a millones de hogares rurales y urbanos que, aunque no clasificados como pobres extremos, presentan condiciones de pobreza energética al seguir utilizando biomasa para cocinar.
- b) La implementación de la Autógrafa de Ley, que tiene como objetivo la inclusión del SISFOH para la selección de beneficiarios de los diferentes programas que administra el FISE, perjudicaría y restringiría el avance en el cumplimiento de los objetivos de la Política Energética Nacional 2010 – 2040.
- c) Las competencias y atribuciones del sector Desarrollo e Inclusión Social difieren de la materia objeto de regulación en la Autógrafa de Ley.
- d) Afectación al principio de separación de poderes y de competencia.
- e) Afectación al principio de coherencia normativa.
- f) El proyecto carece de sustento técnico para circunscribir de forma exclusiva los recursos del FISE a programas para la población vulnerable, poniendo en riesgo el destino actual de estos recursos para inversión en infraestructura y equipos en beneficio de toda la población, afectando la seguridad energética, el acceso universal y eficiente a la energía y la transición de la matriz energética.
- g) La disposición de aplicar el incremento gradual del presupuesto del FISE destinado al acceso al GLP, toda vez que no establece un límite para dicho aumento, podría convertirlo en el único destino de los recursos del FISE, en detrimento de otros fines relevantes establecidos en el marco legal vigente.

IV. Marco Normativo

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

- Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético y modificaciones.
- Ley 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) y modificaciones.
- Ley 31458, Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento.
- Ley 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos y modificaciones.
- Decreto Supremo 021-2012-EM que aprueba el Reglamento de la Ley 29852.
- Resolución Ministerial N° 399-2004-PCM, Sistema de Focalización de Hogares y directiva de organización y funcionamiento.

V. Análisis y absolución de las observaciones a la Autógrafa de Ley

V.1 Opciones de pronunciamiento respecto de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo.

El artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, referido a las observaciones formuladas por el presidente de la República a las autógrafas de Ley, establece lo siguiente:

"Al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:

- a) **Dictamen de allanamiento:** cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.*
- b) **Dictamen de insistencia:** cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.*
- c) **Nuevo proyecto:** cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa*

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

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

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

V.2 Consideraciones preliminares

La Comisión de Energía y Minas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, ha procedido a evaluar las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE).

Cabe señalar que la Ley 29852 fue concebida con el propósito de garantizar la seguridad energética del país y promover la inclusión social en el acceso a la energía, mediante un esquema de financiamiento solidario orientado a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En ese marco, la autógrafa aprobada por el Congreso de la República introduce modificaciones que buscan reforzar la focalización de los beneficios, ampliar el alcance de los programas de apoyo y priorizar a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, especialmente en zonas rurales y alejadas, donde persisten brechas significativas de acceso a la energía.

Asimismo, se considera pertinente destacar que las propuestas de modificación responden a una necesidad de actualización normativa, en concordancia con los principios de equidad, sostenibilidad y universalización del servicio, que son pilares de la política energética nacional. En este contexto, las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo deben analizarse no solo desde su dimensión legal y técnica, sino también desde la perspectiva social, económica y distributiva que fundamenta la existencia del FISE como herramienta de inclusión energética.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

V.3 Análisis de las observaciones a la Autógrafa

- a) **Primera Observación:** La autógrafa restringe el acceso al FISE únicamente a hogares en pobreza extrema, lo que implicaría dejar sin atención a millones de hogares rurales y urbanos que, aunque no clasificados como pobres extremos, presentan condiciones de pobreza energética al seguir utilizando biomasa para cocinar.

La observación planteada por el Ejecutivo se apoya en los Cuadros 04 y 05, donde se muestra que incluso los hogares **no pobres** rurales y urbanos mantienen porcentajes muy altos de uso de biomasa para cocinar. El argumento es que, si la autógrafa se centra solo en pobres extremos en pobreza energética, se excluiría a millones de hogares, 1.6 millones rurales y 2.5 millones urbanos, que hoy presentan indicios claros de pobreza energética.

CUADRO 04: PROPORCIÓN DE HOGARES RURALES QUE USAN BIOMASA PARA COCINAR, SEGÚN NIVEL DE POBREZA (%)

Nivel de Pobreza	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pobre Extremo	98.8%	97.7%	97.6%	97.5%	97.5%	96.4%	99.2%	97.5%	96.6%	97.6%
Pobre No Extremo	97.9%	97.7%	97.6%	96.9%	96.2%	96.9%	97.1%	97.0%	96.9%	96.7%
No Pobre	89.7%	88.7%	88.3%	87.6%	87.3%	87.3%	90.4%	90.3%	89.1%	88.6%

Fuente: ENAHO (INEI)

Elaboración: FISE – MINEM

CUADRO 05: PROPORCIÓN DE HOGARES URBANOS QUE USAN BIOMASA PARA COCINAR, SEGÚN NIVEL DE POBREZA (%)

Nivel de Pobreza	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pobre Extremo	86.4%	81.2%	83.3%	76.5%	77.5%	68.4%	69.6%	68.1%	59.9%	59.5%
Pobre No Extremo	62.0%	58.7%	58.1%	51.7%	50.9%	48.3%	49.2%	50.0%	47.6%	45.5%
No Pobre	25.2%	24.5%	23.9%	22.5%	22.2%	21.1%	26.9%	29.7%	27.8%	26.9%

Fuente: ENAHO (INEI)

Elaboración: FISE – MINEM

Comentario:

Respecto a la observación formulada en torno a los cuadros 04 y 05, donde se sostiene que la autógrafa dejaría sin beneficio a más de 1.6 millones de hogares rurales y 2.5 millones de hogares urbanos usuarios de biomasa, cabe precisar lo siguiente:

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

En primer lugar, la autógrafa **no excluye beneficiarios**, sino que establece un **criterio de priorización** para atender en primer término a los *hogares en situación de pobreza y de pobreza extrema, para combatir la pobreza energética*¹. Esta focalización es coherente con la finalidad del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) y con los principios de eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En segundo lugar, los propios datos oficiales del FISE-MINEM (ENAH-INEI, 2014-2023) muestran que el uso de biomasa no se limita a hogares pobres extremos, sino que alcanza también a pobres no extremos y a hogares clasificados como no pobres (cerca del 90% en áreas rurales). Por lo tanto, no resulta técnicamente válido asumir que todos los usuarios de biomasa deben recibir el mismo nivel de subsidio, dado que no todos se encuentran en situación crítica de pobreza energética.

En tercer lugar, la dispersión actual del subsidio debilita su impacto redistributivo. Así, la Ley 29852, Ley que crea el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), en su exposición de motivos, señala que el objetivo del fondo es promover el acceso universal a la energía con criterios de inclusión social y eficiencia. Esto implica que, si los recursos se dispersan en beneficiarios no prioritarios, se debilita la capacidad redistributiva.

En esa línea, los cuadros 04 y 05, elaborados por el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) y que el propio Ejecutivo presenta, muestran que incluso hogares no pobres siguen usando biomasa. Entonces, asignar subsidio a todos los hogares sin priorización equivale a dispersar recursos hacia sectores que no se encuentran en situación crítica, reduciendo el impacto sobre los más vulnerables.

El Banco Mundial ha señalado en su estudio "Building Public Support for Reducing Fossil Fuel Subsidies" lo siguiente: *"These subsidies primarily benefit*

¹ Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético (...)

"Artículo 3. Fondo de Inclusión Social Energético (FISE)

3.1 Créase el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) como un mecanismo de compensación y subsidio energético destinado a garantizar el acceso a la energía básica para combatir la pobreza energética en favor de los hogares en situación de pobreza y de pobreza extrema. (...)"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

richer households, as they consume more energy than poorer households" (World Bank, 2014, p. 4)².

Esto quiere decir que los subsidios generalizados tienden a beneficiar en mayor medida a sectores medios y altos, diluyendo el impacto redistributivo, mientras que la focalización contribuye a fortalecer la equidad.

En consecuencia, la autógrafa busca corregir dicha situación asegurando que los recursos limitados del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) se concentren en los hogares más vulnerables, sin impedir que otros sectores puedan ser progresivamente incorporados según disponibilidad presupuestal.

Por lo expuesto, la observación carece de sustento suficiente, pues confunde el mecanismo de priorización establecido por la autógrafa con un supuesto de exclusión absoluta, lo que no se corresponde con el texto aprobado por el Congreso.

En este extremo, la Comisión de Energía y Minas rechaza la observación formulada por el Poder Ejecutivo y, por consiguiente, recomienda **INSISTIR** en la Autógrafa de Ley.

Segunda Observación: La implementación de la Autógrafa de Ley, que tiene como objetivo la inclusión del SISFOH para la selección de beneficiarios de los diferentes programas que administra el FISE, perjudicaría y restringiría el avance en el cumplimiento de los objetivos de la Política Energética Nacional 2010 – 2040.

Esta observación señala que la aplicación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), como mecanismo de focalización en los programas de acceso a gas natural y gas vehicular, generaría limitaciones e impactos negativos en la cobertura del Fondo de Inclusión Social Energética (FISE). Según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG 2023), en los departamentos con concesión de gas natural, alrededor del 72.6% de hogares (más de 3.8 millones) aún no cuentan con este servicio. De esos hogares, el 19.5% son pobres (85,855 en pobreza extrema y 661,332 pobres no extremos), un 22.4% vulnerables no

²World Bank. (2014). *Building public support for reducing fossil fuel subsidies*. Washington, DC: World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099623511222327179/pdf/IDU-5ee77296-4e83-4a85-88a8-12e5028d7d24.pdf>. Recuperado el 5 de setiembre de 2025.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

pobres y un 58.1% no vulnerables. Según observa el Ejecutivo, bajo el esquema de la autógrafa, solo se beneficiaría a unos 747 mil nuevos hogares, lo que reduciría considerablemente el universo de potenciales beneficiarios frente al esquema actual, donde se incluyen hasta 3 millones de hogares en estratos bajos y medio bajos.

En términos operativos, subraya que la implementación del SISFOH podría generar ineficiencias. Asimismo, señala que los hogares clasificados como "no pobres" no tendrían incentivos para instalar gas natural, lo que bajaría la tasa de aceptación de nuevas conexiones. De hecho, un estudio previo citado sobre el BonoGas encontró que, de no haber existido el programa, el 86% de los hogares no habría contratado la instalación de gas natural.

Respecto al Programa Ahorro GNV, se identifican limitaciones similares. Del total de 956,185 hogares que tienen auto o camioneta en los departamentos con concesión de gas natural, apenas 4,328 son pobres extremos y 76,103 pobres no extremos; el resto son vulnerables no pobres o no vulnerables. El Ejecutivo señala que con la aplicación estricta del SISFOH, quedarían excluidos cerca de 875 mil hogares que actualmente podrían beneficiarse con el programa.

Finalmente, esta observación concluye que estas restricciones impactarían en el cumplimiento de la Política Energética Nacional 2010-2040, cuyo objetivo incluye garantizar acceso universal al suministro energético, promover la reducción de emisiones y desarrollar un sector gasífero competitivo y sostenible. Se advierte que más de 1.6 millones de hogares rurales (6.5 millones de personas) y 2.5 millones de hogares urbanos con pobreza energética quedarían excluidos de los beneficios del FISE si se aplica la autógrafa, lo que limitaría el alcance social del programa y debilitaría sus efectos redistributivos.

Comentario:

Las observaciones señalan que la aplicación del SISFOH como mecanismo de selección para los programas BonoGas y Ahorro GNV restringiría el universo de beneficiarios y dejaría fuera a millones de hogares rurales y urbanos. Sin embargo, al revisar la autógrafa queda claro que no se establece una exclusión tajante, sino una **priorización** de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, particularmente en zonas rurales y vulnerables. El artículo 3.2 lo precisa al indicar que los subsidios del FISE deben otorgarse priorizando el apoyo a

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

dichas zonas³, sin eliminar la posibilidad de que otros sectores puedan ser atendidos según disponibilidad de recursos.

El argumento de que se dejarían de atender a 1.6 millones de hogares rurales y 2.5 millones de hogares urbanos parte de una lectura restrictiva, como si la Autógrafa de Ley ordenara focalizar únicamente en los pobres extremos. No obstante, el texto de la propuesta de ley, aprobada por el Pleno del Congreso de la República, hace referencia a hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, ampliando la cobertura a un sector que incluye tanto pobres extremos como pobres no extremos. En este sentido, la preocupación por una reducción drástica de beneficiarios se basa en una interpretación que no corresponde al contenido legal aprobado.

Por otro lado, la dispersión del subsidio actual genera ineficiencias y debilita su impacto redistributivo. Tal como lo han señalado organismos internacionales como el Banco Mundial, los subsidios generalizados tienden a beneficiar en mayor medida a los sectores medios y altos, mientras que la focalización fortalece la equidad y asegura que los recursos limitados lleguen a quienes más lo necesitan. Bajo este enfoque, la autógrafa impulsa la sostenibilidad del FISE y mejora la progresividad del gasto público, evitando que los hogares de ingresos medios y altos, que consumen más energía, absorban una parte significativa de los subsidios.

Asimismo, los riesgos operativos mencionados, como la supuesta falta de incentivos para instalar gas natural en manzanas donde coexisten hogares pobres y no pobres, no pueden justificarse como argumento para mantener un esquema amplio e indiscriminado. Más bien, refuerzan la necesidad de un diseño regulatorio complementario que permita una implementación eficiente de la focalización sin perder cobertura. La propia autógrafa contempla disposiciones que obligan a actualizar permanentemente la base del SISFOH, lo cual garantiza que la focalización sea dinámica y que los beneficiarios reflejen la realidad socioeconómica vigente.

³ Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético

(...)

"Artículo 3. Fondo de Inclusión Social Energético (FISE)

(...)

3.2 El FISE otorga subsidios directos o compensaciones específicas (...) priorizando el apoyo a zonas rurales y zonas de pobreza y de pobreza extrema, con el fin de mejorar las condiciones de vida y promover el uso de energías más limpias y sostenibles".

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

Finalmente, vincular la autógrafa con un retroceso en el cumplimiento de la Política Energética Nacional 2010-2040 resulta impreciso. La autógrafa no contraviene los lineamientos de dicha política, sino que se encuentra en plena concordancia con sus objetivos estratégicos. En particular, responde al **objetivo de garantizar el acceso universal al suministro energético reduciendo las desigualdades sociales**⁴, al asegurar que los recursos del FISE lleguen a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, especialmente en zonas rurales donde persisten brechas significativas de acceso. Asimismo, contribuye al **objetivo de reducir los impactos ambientales en un marco de desarrollo sostenible (objetivos 6 y 7)**, al promover la sustitución de combustibles contaminantes como la leña o el carbón por energías más limpias y sostenibles. De esta manera, la focalización propuesta no limita la cobertura del programa, sino que fortalece su impacto redistributivo y lo alinea con las metas nacionales de equidad, sostenibilidad y desarrollo inclusivo.

En consecuencia, en este punto, se rechaza la observación formulada por el Poder Ejecutivo y, por consiguiente, recomienda **INSISTIR** en la Autógrafa de Ley.

Tercera Observación: Las competencias y atribuciones del Sector Desarrollo e Inclusión Social difieren de la materia objeto de regulación en la Autógrafa de Ley.

En sus observaciones, la Presidente de la República menciona que la autógrafa invade competencias que no corresponden al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y que, en varios aspectos, introduce disposiciones innecesarias o técnicamente inviables. Al respecto, precisa que el diseño, supervisión y rectoría de las políticas energéticas son competencia del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), de acuerdo con su reglamento de funciones, y no del MIDIS. Por tanto, señala que resulta impropio que la autógrafa incluya a este sector en la creación de una comisión para el Programa Vale FISE, ya que las funciones de focalización social ya están normadas dentro del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) y bajo responsabilidad de cada ministerio competente. Asimismo, sostiene que, si

⁴ Decreto Supremo N° 064-2010-EM, Aprueban la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040

Objetivo 3: Acceso universal al suministro energético.

Lineamientos de política:

- Alcanzar la cobertura total del suministro de electricidad e hidrocarburos.
- Subsidiar de manera temporal y focalizada el costo de la energía en los segmentos poblacionales de bajos ingresos.
- Involucrar a las comunidades locales en la formulación de los programas de energización rural.
- Impulsar el uso productivo de la energía en zonas aisladas, rurales y urbano-marginales.
- Priorizar la construcción de sistemas de transporte que garanticen la seguridad y confiabilidad del sector eléctrico.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

es necesario modificar los criterios de elegibilidad, el MINEM puede hacerlo en el marco de sus competencias, sin necesidad de aprobar una nueva ley.

También precisa que el Fondo de Inclusión Social Energética (FISE) ya cuenta con un Comité Directivo establecido por la Ley 29852 y modificatorias, conformado por representantes del MINEM, OSINERGMIN y MEF, sin participación del MIDIS. De ahí que no corresponda incluirlo en la comisión contemplada en la autógrafa. A esto se añade que la información sobre la condición socioeconómica de los hogares puede ser solicitada por el MINEM al Organismo de Focalización e Información Social (OFIS) y gestionada a través del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), lo que vuelve innecesario normar su incorporación mediante rango de ley. Además, recuerda que la creación de comisiones multisectoriales ya está regulada en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y que estas deben conformarse por resolución o decreto supremos refrendado por el Consejo de Ministros, no por ley expresa como plantea la autógrafa.

En relación con la Segunda Disposición Complementaria Final, que establece que el MIDIS y el MINEM deben actualizar la base de datos del SISFOH en 30 días hábiles, observa que la medida no es viable técnicamente. El Registro de Información Social (RIS) ya cuenta con mecanismos de actualización periódica a partir de bases administrativas de entidades públicas como MEF, SUNAT y SUSALUD, y además la normativa vigente del SISFOH permite a los propios hogares solicitar cambios de clasificación socioeconómica cuando varía su situación. De este modo, la actualización es continua, está a cargo de varias entidades y no puede imponerse un plazo único de 30 días como lo ordena la autógrafa. De igual manera manifiesta que, por su naturaleza, la actualización depende de los propios beneficiarios y de las unidades locales de empadronamiento de los municipios, lo cual hace inviable la disposición incluida en la norma.

Comentario:

La presente observación parte de una interpretación restrictiva de las competencias, sosteniendo que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) no debería intervenir en la implementación de la autógrafa porque la rectoría en materia energética corresponde al Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Sin embargo, el espíritu de la norma no es desplazar la función rectora del MINEM, sino garantizar la articulación entre política social y política energética en el uso del Fondo de Inclusión Social Energética (FISE). Dado que el FISE busca

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

atender directamente a hogares vulnerables en pobreza y pobreza extrema, la participación del MIDIS resulta coherente, pues este ministerio es el ente rector de la política social y del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), encargado de asegurar la calidad, consistencia y legitimidad de la información socioeconómica que define a los beneficiarios. En ese sentido, incluir al MIDIS en la comisión contemplada en la autógrafa no supone invadir competencias, sino fortalecer la integridad de la focalización, asegurando que los recursos del FISE lleguen efectivamente a quienes más lo necesitan.

En cuanto al argumento de que el MINEM puede modificar los criterios de elegibilidad sin necesidad de ley, esto pasa por alto que la autógrafa no busca normar criterios técnicos específicos, sino establecer un marco legal que garantice que los programas de subsidio energético estén alineados con la política social y se articulen con el sistema de focalización vigente. Lejos de ser innecesario, este refuerzo legal asegura que el FISE cumpla con su rol redistributivo y que la gestión de recursos públicos tenga respaldo normativo en la máxima jerarquía.

Respecto a la observación sobre la actualización de la base de datos del SISFOH en un plazo de 30 días hábiles, es cierto que el Registro de Información Social (RIS) contempla actualizaciones periódicas a partir de registros administrativos y solicitudes de los propios hogares. No obstante, la autógrafa establece un plazo extraordinario y excepcional para la implementación inicial de la ley, no una obligación permanente que sustituya la naturaleza periódica del sistema. Se trata de un mecanismo de garantía que busca evitar retrasos en la identificación de beneficiarios y asegurar que, desde el inicio, el universo de hogares atendidos por el FISE responda a la realidad más reciente. En contextos donde los cambios socioeconómicos son dinámicos (crisis económicas, pandemias, desastres naturales) contar con una base de datos actualizada de manera rápida es fundamental para que la política pública tenga un efecto oportuno y eficiente.

Finalmente, sostener que la autógrafa invade competencias porque ordena actualizar la base de datos en un plazo definido desconoce que el propio MIDIS y los gobiernos locales tienen la capacidad técnica y normativa de llevar adelante empadronamientos extraordinarios cuando la coyuntura lo amerita. La norma, por tanto, no vulnera la naturaleza del sistema, sino que refuerza la obligación de mantener la base de datos al día para que los programas energéticos financiados con el FISE logren su verdadero objetivo aliviando la pobreza energética y reduciendo desigualdades sociales.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

Por consiguiente, la Comisión de Energía y Minas rechaza este punto de las observaciones del Poder Ejecutivo recaídas en la Autógrafa de Ley materia de dictamen. En consecuencia, recomienda la **INSISTENCIA** en este extremo de la Autógrafa de Ley.

Cuarta Observación: Afectación al principio de separación de poderes y de competencia

La observación planteada gira en torno a la vulneración del **principio de supremacía constitucional** y del **principio de separación de poderes y competencias**. El Ejecutivo señala que la Constitución Política, de acuerdo con los artículos 51 y 38, prevalece sobre cualquier otra norma y obliga tanto a ciudadanos como a los órganos del Estado a respetarla y cumplirla. En ese marco, señala que el Tribunal Constitucional ha reafirmado en varias ocasiones que ningún acto de los poderes públicos ni de la colectividad puede desligarse de la Carta Magna, lo cual sustenta la idea de que toda actuación estatal debe regirse en primer lugar por ella y luego por la ley.

Dentro de este análisis, recuerda que la Constitución Política establece en su artículo 43 que el Perú es un Estado democrático, social, independiente y soberano, organizado bajo el principio de separación de poderes. Dicho principio es una garantía fundamental frente a posibles excesos o prácticas autoritarias, ya que asegura que cada poder del Estado actúe en el ámbito de sus competencias exclusivas. En línea con ello, precisa que el capítulo VI de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo dispone que el Poder Ejecutivo ejerce funciones exclusivas que no puede delegar ni transferir.

Asimismo, refiere que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en su artículo 35 regula las comisiones del Poder Ejecutivo como órganos creados para seguimiento, fiscalización, propuestas o informes, sin personería jurídica ni autonomía propia, sujetas a reglas específicas sobre conformación, funciones, recursos y duración. El artículo 36 clasifica estas comisiones en sectoriales y multisectoriales, con carácter temporal o permanente, y el artículo 23 de los Lineamientos de Organización del Estado (D.S. N.º 054-2018-PCM) añade que, cuando participen entidades de otros niveles de gobierno o de otros poderes del Estado, la creación de dichas comisiones debe aprobarse mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros de los sectores involucrados, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

Sobre esa base, se cuestiona que la Autógrafa de Ley intente modificar la Ley 29852 para crear una comisión integrada por el MIDIS, el MEF, OSINERGMIN y el MINEM. El Ejecutivo sostiene que, aunque la finalidad declarada es proponer cambios normativos y regulatorios para que el Programa Vale FISE alcance a todos los hogares en pobreza energética, la iniciativa de crear comisiones en el ámbito del Poder Ejecutivo es una potestad exclusiva de este poder del Estado. Por tanto, que tal disposición provenga del Congreso implica una intromisión en competencias exclusivas del Ejecutivo, lo cual se considera una vulneración directa del principio de separación de poderes y del principio de competencia.

La observación concluye que la propuesta legislativa excede las facultades del Congreso, ya que interfiere en atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo, y por ello contradice la Constitución Política y el marco legal vigente.

Comentario:

La observación presentada parte de una interpretación restrictiva del principio de separación de poderes, pero no considera que la Constitución Política confiere al Congreso de la República la facultad de legislar sobre políticas públicas de alcance nacional y de establecer lineamientos que obliguen al Poder Ejecutivo a diseñar mecanismos de coordinación intersectorial. El artículo 102 de la Constitución peruana otorga al Parlamento la competencia para *"dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes"*.⁵ Por tanto, que una ley disponga la conformación de una comisión intersectorial no supone invadir competencias del Ejecutivo, sino fijar un mandato político general que el propio Ejecutivo implementa a través de los instrumentos previstos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

La inclusión del MIDIS en la comisión del Vale FISE tampoco representa una intromisión en la rectoría energética del MINEM, sino un complemento necesario para fortalecer la focalización social. La propia LOPE establece que la rectoría de las políticas sociales corresponde al MIDIS, mientras que la focalización se articula a través del Sistema Nacional de Focalización de Hogares (SINAFO). En consecuencia, la participación del MIDIS asegura que la política energética tenga coherencia con la política social y que el subsidio llegue efectivamente a los hogares más vulnerables. Experiencias internacionales, como las analizadas por

⁵ Constitución Política del Perú

Artículo 102. Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes (...).

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

el Banco Mundial (2015), en su informe *Building Public Support for Reducing Fossil Fuel Subsidies*, demuestran que los subsidios generalizados tienden a beneficiar en mayor medida a los sectores medios y altos, mientras que los esquemas de focalización, apoyados en registros sociales, aumentan el impacto redistributivo y la equidad.

Respecto a la crítica sobre la actualización del SISFOH en 30 días, debe entenderse que la autógrafa no pretende alterar la naturaleza continua de las actualizaciones que ya realiza el Registro de Información Social, sino ordenar un operativo extraordinario en el marco de la ampliación del Vale FISE. La efectividad de los programas de subsidio depende de la precisión en la identificación de beneficiarios por lo que se recomienda la actualización acelerada de padrones en contextos de expansión de cobertura. Es, por tanto, una medida técnica viable, especialmente si se ejecuta de manera focalizada en las zonas donde se identifican mayores niveles de pobreza energética.

Finalmente, sostener que el Congreso de la República invade competencias al ordenar la creación de una comisión multisectorial desconoce que la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en su artículo 36, contempla que tales comisiones pueden tener carácter temporal o permanente y deben ser formalizadas por decreto supremo refrendado por los ministros involucrados⁶. La autógrafa, en este caso, no sustituye dicho proceso, sino que establece la obligatoriedad de su creación, dejando al Ejecutivo la definición del instrumento jurídico y la reglamentación específica. Con ello, se respeta la separación de poderes y se asegura que el mandato legislativo se traduzca en una acción coordinada del Estado.

En consecuencia, la autógrafa fortalece la equidad social al articular la política energética con la política social, responde a estándares internacionales que recomiendan focalización precisa para maximizar el impacto redistributivo de los subsidios, y mantiene intactas las competencias reglamentarias del Ejecutivo, limitándose a establecer un mandato político de coordinación intersectorial.

Por ello, la Comisión de Energía y Minas rechaza la presente observación y recomienda **INSISTIR** en la autógrafa en este extremo.

⁶ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1010781/NormaHomVigente_0320200715-20664-6qj1tt.pdf?v=1658184629

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

Quinta Observación: Afectación al principio de coherencia normativa

El Ejecutivo observa que la autógrafa de ley propuesta modifica el artículo 3 de la Ley 29852 para establecer que los recursos del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) se asignen de manera exclusiva a las personas y familias registradas en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Sin embargo, indica que esta disposición entraría en contradicción con lo establecido en el artículo 7 de la misma Ley 29852, que regula la compensación para promover el acceso al GLP. Según dicho artículo, la focalización y los criterios de compensación deben definirse a través de decretos supremos refrendados por el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, garantizando la operatividad del sistema mediante las empresas concesionarias de distribución eléctrica.

Del mismo modo, observa que el principio de coherencia normativa implica la unidad sistémica del orden jurídico, es decir, que todas las normas deben mantener una relación de armonía y compatibilidad. Frente a ello, señala que la autógrafa, al establecer una disposición que excluye o limita los mecanismos previstos en el artículo 7, estaría rompiendo esa armonía y, por lo tanto, contraviniendo dicho principio. Asimismo, refiere que el Tribunal Constitucional ha señalado que la coherencia normativa constituye una característica esencial del ordenamiento jurídico, que asegura su integridad y validez plena.

En consecuencia, concluye que la propuesta legislativa no es coherente con la legislación vigente porque altera el marco normativo ya establecido para la compensación del acceso al GLP y la focalización de beneficiarios del FISE. Por ello, advierte que esta falta de coherencia normativa debilita la solidez jurídica de la autógrafa y podría generar conflictos en la aplicación práctica de la Ley.

Comentario:

La observación por "afectación al principio de coherencia normativa" parte de interpretar la autógrafa como si sustituyera el régimen del artículo 7 de la *Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético*, en cuanto a criterios de focalización para GLP fijados vía decreto supremo refrendado por el MINEM y MIDIS, con un esquema distinto a la de asignación "exclusiva" a personas y familias registradas en el SISFOH. Esa lectura no es necesaria ni correcta. La autógrafa opera en dos planos complementarios, en el **plano legal**, que fija el **universo objetivo** y el

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

propósito redistributivo del FISE, hogares en pobreza y pobreza extrema, con priorización rural y ancla la identificación de beneficiarios en el SISFOH; en el **plano reglamentario**, mantiene que los **criterios específicos de focalización** y compensación del Vale FISE/GLP se precisen por decreto supremo (art. 7.2), ahora armonizados con ese anclaje legal:

Artículo 7. Compensación para promover el acceso al GLP
(...)

7.2 Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Energía y Minas, refrendado por el Ministro de Desarrollo e Inclusión Social, se establecerán los criterios para la focalización de los beneficiarios, y la compensación a que se refiere el artículo 5.

De hecho, la propia autógrafa, en su primera disposición complementaria final, ordena al Ejecutivo adecuar el Reglamento de la Ley 29852 a las modificaciones introducidas, justamente para evitar fricciones y asegurar coherencia sistémica:

Disposiciones Complementarias Finales

PRIMERA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento de la Ley 29852, (...) a las modificaciones dispuestas en la presente ley, en el plazo de treinta días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.

Lejos de romper la unidad del ordenamiento, la autógrafa refuerza la coherencia: (i) define en la ley quiénes deben ser atendidos con prioridad (pobreza y pobreza extrema) y con qué fuente de identificación (SISFOH); (ii) deja al decreto supremo, como ya prevé el art. 7, el cómo operativo (procedimientos del Vale FISE). El principio de coherencia normativa exige "armonía entre las normas que integran el sistema", no la identidad de niveles ni la supresión del desarrollo reglamentario. Aquí la armonía se garantiza porque la ley establece el marco y el reglamento lo implementa, como lo reconoce el propio estándar jurisprudencial citado por el Ejecutivo.

Además, el diseño propuesto converge con la gobernanza vigente de focalización social ya que el SINAFO/SISFOH es el sistema público que identifica población en pobreza en situación de vulnerabilidad para intervenciones focalizadas, y los ministerios responsables definen criterios de elegibilidad alineados con la política

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

social, bajo lineamientos del MIDIS. Precisamente por eso el art. 7.2 exige que el decreto supremo del Vale FISE sea refrendado por MINEM y MIDIS; la autógrafa no altera esa regla, la fortalece al hacer expreso en la ley que la base de beneficiarios se vincula al SISFOH.

Tampoco hay contradicción en los fines ya que el texto legal reconoce que el FISE dirige recursos a pobreza y pobreza extrema y ordena su asignación "directamente" a esos sectores para combatir la pobreza energética; esto no sustituye el artículo 7, que regula solo la compensación GLP, sino que orienta todo el FISE y prioriza a quienes más lo necesitan. La propia Disposición Complementaria Tercera refleja ese mandato de política pública:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

TERCERA. Asignación de recursos del FISE

Las entidades competentes a cargo, bajo responsabilidad, garantizan que los recursos del FISE sean asignados directamente a los sectores en situación de pobreza y de pobreza extrema, con el propósito de combatir y erradicar la pobreza energética en nuestro país.

Finalmente, la autógrafa prevé medidas instrumentales para sostener esa coherencia: (i) la adecuación reglamentaria inmediata, y (ii) un operativo extraordinario de actualización del SISFOH para implementar los mecanismos de distribución del FISE, de modo que la focalización del Vale FISE se aplique con datos vigentes. Ambas disposiciones cierran el círculo entre norma rectora y ejecución reglamentaria, que es precisamente lo que demanda el estándar de coherencia citado por el propio Ejecutivo.

En consecuencia, no hay antinomia jurídica entre el nuevo artículo 3 y el artículo 7. La ley redefine el marco y el universo (SISFOH; pobreza/pobreza extrema; prioridad rural) y ordena adecuar la reglamentación; el artículo 7 mantiene su rol procedimental para la compensación GLP, ahora alineado al sistema único de focalización. Esto cumple con la coherencia normativa y hace más eficiente y equitativo el FISE al evitar padrones paralelos y fortalecer la articulación energía y política social.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

En este extremo, la Comisión de Energía y Minas rechaza la observación formulada por el Poder Ejecutivo y, por consiguiente, recomienda **INSISTIR** en la Autógrafa de Ley.

Sexta Observación: El proyecto carece de sustento técnico para circunscribir de forma exclusiva los recursos del FISE a programas para población vulnerable, poniendo en riesgo el destino actual de estos recursos para inversión en infraestructura y equipos en beneficio de toda la población.

La observación planteada gira en torno a que la Autógrafa de Ley carece de sustento técnico y normativo para restringir de manera exclusiva los recursos del FISE a programas para la población vulnerable. El Ejecutivo argumenta que esta limitación pondría en riesgo el destino actual de los fondos, los cuales no solo se dirigen a subsidios sociales, sino también a inversiones en infraestructura y equipos de alcance nacional, como la masificación del gas natural, la construcción de redes de distribución y la promoción de vehículos a gas natural vehicular. De igual manera advierte que el cambio propuesto afectaría la seguridad energética, el acceso universal y la transición hacia una matriz energética más limpia y sostenible.

La observación a la Autógrafa de Ley incorpora de manera explícita los cuestionamientos de OSINERGMIN, resaltando la falta de sustento técnico y legal en varios puntos. En primer lugar, señala que limitar los recursos del FISE únicamente a los hogares en situación de pobreza monetaria, según el registro del SISFOH, resulta insuficiente, ya que la pobreza energética no equivale necesariamente a la pobreza económica. La carencia de acceso a energía en zonas rurales y dispersas responde también a factores como la inexistencia de redes, la falta de proveedores de tecnologías limpias y la ausencia de infraestructura básica, aspectos que quedarían fuera si se restringe la asignación de recursos al criterio monetario.

Otro aspecto resaltado por OSINERGMIN es que la autógrafa propone subsidios directos y compensaciones específicas, pero no analiza su relación con mecanismos de subsidio ya existentes, como el Fondo de Compensación Eléctrica (FOSE) o la Tarifa Eléctrica Residencial (MCTER). Esta supuesta superposición, según se menciona, podría generar ineficiencias y falta de racionalidad económica en la política de subsidios, además de restar recursos al FISE para otros fines.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

Asimismo, se advierte que la coexistencia de subsidios para GLP y gas natural, sin una segmentación clara, podría provocar distorsiones en la asignación de los fondos y desincentivar la expansión del sistema de distribución de gas por ductos. Finalmente, recuerda que la entrega gratuita de kits de GLP ya se encuentra regulada en normas previas, como el Reglamento de la Ley 29852 y resoluciones ministeriales del MINEM. Por tanto, incluir nuevamente esa medida en la autógrafa sería innecesario y redundante, duplicando esfuerzos sin un sustento adicional.

Adicionalmente, el análisis presentado por la presidente de la República recuerda que el FISE, según la normativa vigente, tiene fines múltiples y no se restringe a subsidios al consumo doméstico de GLP. Más bien, integra un enfoque dual ya que, por un lado, destina recursos significativos a la población vulnerable (como el vale de descuento de GLP, que en 2024 representó el 27% de los egresos del fondo) y, por otro lado, sostiene inversiones de mediano y largo plazo en infraestructura energética (que representaron más del 54% de los egresos). Este equilibrio, según la observación, permite simultáneamente aliviar la pobreza energética inmediata y garantizar la sostenibilidad del sistema energético nacional.

También, se alerta que, de aplicarse la propuesta de la autógrafa, se inmovilizarían progresivamente proyectos estratégicos en curso, como la expansión del gas natural en Lima, Callao, Ica, Piura y concesiones del norte y sur, así como los planes previstos por el MINEM para 2025 y 2026 que contemplan una inversión de más de S/ 1,500 millones en masificación del gas. En ese escenario, la priorización exclusiva de subsidios sociales se traduciría en un debilitamiento de la productividad y competitividad de la economía peruana, pues las inversiones de largo alcance quedarían sin financiamiento suficiente.

En conclusión, la crítica principal es que la autógrafa fragmenta el carácter integral del FISE, desnaturalizando su doble rol de apoyo social e inversión en infraestructura. Al acotar el uso de los recursos solo a la población vulnerable, no se estaría considerando la visión de acceso universal, seguridad energética y sostenibilidad a largo plazo que establece la política energética nacional y la legislación vigente.

Comentario:

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

Si bien OSINERGMIN advierte que restringir los recursos del FISE a hogares en pobreza según SISFOH puede ser limitante, este enfoque no excluye la posibilidad de incorporar variables adicionales de vulnerabilidad energética. Al contrario, focalizar los subsidios en los hogares más pobres asegura una **asignación eficiente y equitativa de recursos públicos**, en línea con los principios de focalización del gasto social establecidos en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Diversos estudios (Banco Mundial, 2019) resaltan que los subsidios energéticos generalizados tienden a beneficiar de manera desproporcionada a hogares de mayores ingresos, mientras que los focalizados en la población vulnerable tienen un impacto redistributivo positivo y directo en la reducción de la pobreza energética.

Respecto a la crítica sobre la coexistencia de subsidios con otros mecanismos como el Fondo de Compensación Social Eléctrica (FOSE) o el Mecanismo de Compensación de la Tarifa Eléctrica Residencial (MCTER), es importante destacar que la propuesta no genera una superposición innecesaria, sino una complementariedad. Mientras el FOSE se orienta a usuarios eléctricos en zonas interconectadas, los subsidios del FISE apuntan al acceso a GLP en áreas rurales y dispersas, donde la electricidad aún no llega de forma confiable. Por tanto, no hay duplicidad, sino segmentación de beneficiarios en función de su realidad energética. Esta distinción es reconocida en informes del BID (2021) sobre políticas de inclusión energética en América Latina, que recomiendan esquemas diferenciados para atender tanto a la pobreza energética urbana como a la rural.

En cuanto a la advertencia de que priorizar subsidios al GLP podría desincentivar la masificación del gas natural, debe precisarse que el GLP cumple un rol inmediato y transitorio en la reducción de la pobreza energética, particularmente en zonas rurales donde la infraestructura de gasoductos es inviable en el corto plazo. Entonces, limitar su financiamiento bajo el argumento de potenciales distorsiones desconoce que los hogares pobres no pueden esperar una expansión que, como reconoce el propio MINEM, tomará más de una década consolidarse en todos los departamentos del país. De hecho, la Agencia Internacional de Energía (AIE, 2022) señala que, en países en desarrollo, los subsidios al GLP son una herramienta fundamental para la transición energética justa, siempre que se combinen con políticas de masificación de energías más limpias a largo plazo.

Sobre la supuesta redundancia de incluir la entrega de kits de GLP ya regulada en normas previas, la autógrafa no busca duplicar disposiciones, sino darles

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

jerarquía legal y estabilidad presupuestal, evitando que programas sujetos a resoluciones ministeriales dependan de cambios discrecionales de cada gobierno, garantizándose así la continuidad en la política pública y seguridad jurídica para los beneficiarios.

Finalmente, frente al argumento de que la autógrafa carece de sustento técnico integral, es necesario subrayar que la propia experiencia del FISE evidencia limitaciones en llegar a los sectores más vulnerables, como lo muestran los informes del MEF (2023), donde más del 50 % de los egresos se destinan a infraestructura y no directamente a aliviar la pobreza energética inmediata. En este sentido, la propuesta legislativa corrige un sesgo estructural del FISE, reorientando los recursos hacia la **atención directa de hogares en pobreza y pobreza extrema**, sin excluir la inversión en infraestructura, sino garantizando que el gasto social cumpla primero con un principio básico de equidad.

En síntesis, la autógrafa no debilita sino fortalece el FISE, al priorizar la equidad, asegurar la focalización en los más pobres, complementar mecanismos existentes, garantizar la transición energética con medidas inmediatas y dar estabilidad legal a programas sociales. Además, está alineada con recomendaciones internacionales de la OCDE, AIE, BID y CEPAL en materia de inclusión y justicia energética.

Consecuentemente, la comisión rechaza la presente observación y recomienda **INSISTIR** en la Autógrafa de Ley.

Sétima Observación: La disposición de aplicar el incremento gradual del presupuesto del FISE destinado al acceso al GLP, toda vez que no establece un límite para dicho aumento, podría convertirlo en el único destino de los recursos del FISE, en detrimento de otros fines relevantes establecidos en el marco legal vigente.

La observación señala que la propuesta de ley que busca incrementar de manera progresiva el presupuesto del FISE para acceso al GLP presenta riesgos significativos, ya que no establece límites ni un análisis técnico que justifique el aumento. Se advierte que esta disposición podría convertir el acceso al GLP en el único destino de los recursos del FISE, debilitando así otros objetivos relevantes fijados en la normativa vigente, como la masificación del gas natural o la promoción de energías limpias y sostenibles.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

Se menciona además que en los últimos cinco años los recursos asignados al Vale FISE para el consumo de GLP han tenido un incremento muy marcado, pasando de S/ 160 millones en 2019 a más de S/ 410 millones en 2024, lo que representa un aumento de casi 250 millones de soles y un crecimiento en participación sobre el total de egresos del FISE de 22.5% a 27%. Este crecimiento se relaciona directamente con coyunturas específicas, como el alza internacional del precio del GLP y los impactos derivados de la pandemia de COVID-19, que elevaron de manera abrupta el costo del balón de gas hasta en un 41% en términos reales.

La observación enfatiza que, a pesar de este aumento, las asignaciones del FISE han logrado mantener un equilibrio entre el apoyo directo a familias vulnerables y las inversiones estructurales en infraestructura para ampliar el acceso a energías más sostenibles, como la electricidad y el gas natural. Sostiene que, si se aplicara la propuesta sin límites, el riesgo es que gradualmente el 100% de los recursos del fondo se concentre únicamente en subsidios para consumo de GLP, lo que paralizaría proyectos de inversión de mediano y largo plazo vinculados a la transición energética, la seguridad energética y la masificación del gas natural en todo el país.

En conclusión, el cuestionamiento central es que el incremento progresivo del presupuesto del FISE para GLP, sin parámetros técnicos ni límites definidos, podría distorsionar la finalidad integral del fondo, afectando tanto la sostenibilidad del sistema energético como la competitividad económica del país.

Comentario:

El señalamiento de que un incremento gradual del presupuesto del FISE para acceso al GLP, sin un tope explícito, "podría convertirlo en el único destino" del fondo pasa por alto tres realidades técnicas y de política pública.

Primero, en contextos con brechas severas de cocina limpia, el GLP es, hoy, la solución de menor costo y despliegue más rápido para la mayoría de los hogares vulnerables; la propia Agencia Internacional de Energía muestra que, en el escenario de acceso universal a 2030, cerca de la mitad de los nuevos accesos a cocina limpia se logran con GLP y que una gran parte de los avances de la última década vino justamente por esta vía. Esto no es una apuesta ideológica, sino una decisión de costo-efectividad y de salud pública ya que sustituir biomasa

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

reduce exposición a humo intradomiciliario y salva vidas ahora, mientras otras soluciones llegan a escala.⁷

Segundo, el riesgo de “desplazar” inversiones estructurales se mitiga con diseño presupuestal, no negando la focalización social. Como ya lo hemos mencionado, existe amplia evidencia internacional de que los subsidios energéticos generalizados son regresivos y poco eficientes que benefician, en términos absolutos, más a los hogares de mayores ingresos porque consumen más energía, por lo que orientar el apoyo al quintil más pobre mediante padrones sociales es fiscalmente superior y más equitativo. El Banco Mundial, por ejemplo, documenta de manera consistente que la mayor parte de los beneficios de los subsidios al consumo queda en los deciles altos y recomiendan sustituirlos por apoyos focalizados y, de ser necesario, transferencias temporales.

Tercero, el aumento observado en el gasto en Vale FISE de 2019 a 2024 no prueba una “captura” del fondo, sino una respuesta contra cíclica a choques excepcionales de precios energéticos y a la crisis de COVID-19; de hecho, a escala global los precios y subsidios al consumo de combustibles se dispararon en 2021-2022 y luego descendieron, lo que sugiere que mecanismos de ajuste temporal son más razonables que una prohibición de incrementar partidas sociales. Un esquema con objetivos (por ejemplo, variaciones del precio internacional del GLP o de la canasta básica de energía) permite expandir y contraer el esfuerzo social sin comprometer la trayectoria de inversión. Estas prácticas siguen estándares OCDE de presupuesto por desempeño y de “spending better”: objetivos medibles, límites programáticos claros y evaluaciones periódicas para reequilibrar el mix entre gasto social inmediato e inversión.

También es pertinente recordar que la propia arquitectura legal peruana ya prevé la convivencia de usos del FISE y la definición técnica de focalización por norma infralegal. La Ley 29852 y su reglamento (DS 021-2012-EM) habilitan tanto intervenciones sociales como de infraestructura y ordenan definir criterios operativos por reglamento; nada impide que se precise un incremento gradual con evaluación anual y convergencia hacia metas de acceso y transición. Es más, elevar a rango legal la entrega de kits y vales otorga estabilidad y previsibilidad a un programa que, de otro modo, queda a discreción de actos administrativos, una

⁷<https://iea.blob.core.windows.net/assets/75f59c60-c383-48ea-a3be943a964232a0/AVisionforCleanCookingAccessforAll.pdf>

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

buena práctica de institucionalización de políticas sociales para evitar vaivenes políticos.

Desde la perspectiva de resultados, focalizar el subsidio de GLP en hogares SISFOH de pobreza y pobreza extrema acerca al objetivo de equidad sin impedir la masificación del gas natural, siempre que se blinden recursos para infraestructura y se evite la superposición con otros esquemas. Aquí la evidencia comparada es útil y los estudios del BID muestran que la reorientación de subsidios generalizados hacia apoyos focalizados libera espacio fiscal para inversión y mejora el impacto distributivo; el dilema no es "GLP vs. redes", sino "subsidio mal dirigido vs. paquete inteligente" que combine alivio inmediato, metas de cobertura y financiamiento plurianual de infraestructura.

Finalmente, sostener el acceso al GLP para los hogares más pobres no compite con la transición; la acelera. La IEA (International Energy Agency) documentan que, en áreas rurales y periurbanas, el GLP es el "puente" más realista hacia cocción moderna en esta década, y que los beneficios en salud, tiempo y productividad se materializan de inmediato cuando se sustituye leña o carbón, especialmente para mujeres y niños. El verdadero riesgo distributivo no es asignar "demasiado" al GLP, sino no asignar lo suficiente en los lugares donde todavía no hay otra alternativa de cocina limpia asequible⁸.

Por lo expuesto, la Comisión de Energía y Minas considera rechazar la presente observación y recomienda **INSISTIR** en la Autógrafa de Ley.

De esta manera podemos concluir que:

- a) La autógrafa no excluye; por el contrario, prioriza a hogares en pobreza y pobreza extrema (con énfasis rural) para maximizar el impacto redistributivo y usar mejor los recursos limitados del FISE.
- b) El uso del SISFOH como ancla no reduce el universo de atención, sino que evita padrones paralelos, mejora la precisión de la focalización y permite incorporación progresiva de otros hogares según disponibilidad fiscal.

⁸<https://iea.blob.core.windows.net/assets/75f59c60-c383-48eaa3be943a964232a0/AVisionforCleanCookingAccessforAll.pdf>

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

- c) No hay invasión de competencias ni quiebre de coherencia normativa ya que el Congreso de la República fija el marco y la prioridad; el Ejecutivo define la operativa vía reglamento y Decretos Supremos (art. 7 de la Ley 29852) y formaliza comisiones conforme a la LOPE.
- d) La focalización no desnaturaliza el FISE sino que puede convivir con inversión en infraestructura.
- e) El incremento gradual para GLP es una válvula de alivio frente a pobreza energética hoy (sustitución de biomasa) y no compite con la masificación del GN si se protegen los recursos de inversión con reglas presupuestales claras.
- f) Las cifras citadas por el Ejecutivo (alto uso de biomasa incluso en no pobres) no invalidan la autógrafa ya que justifican priorizar a quienes enfrentan mayor severidad de pobreza energética antes de expandir el subsidio a otros estratos.
- g) La autógrafa es compatible con los objetivos de la Política Energética Nacional 2010–2040 (acceso universal, seguridad y transición), al alinear política social y energética y reducir desigualdades territoriales.
- h) Con ajustes reglamentarios, las observaciones no prueban riesgos insalvables; por el contrario, la propuesta fortalece la equidad, la eficiencia del gasto y la gobernanza del FISE.

Por lo expuesto, la Comisión de Energía y Minas rechaza las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y, por consiguiente, recomienda **INSISTIR** en la Autógrafa de Ley.

V.4 Determinación del tipo de pronunciamiento respecto de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo

Analizadas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 29852, con la finalidad de optimizar la focalización de los recursos del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), esta comisión considera lo siguiente:

- a) Las observaciones no se sustentan en aspectos de inconstitucionalidad, sino en criterios de conveniencia y operatividad administrativa, los cuales pueden

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.

ser resueltos en el ámbito reglamentario, sin que ello justifique la desaprobación de la propuesta normativa.

- b) La autógrafa fortalece el principio de equidad en la asignación de los recursos, orientando de manera prioritaria el beneficio a los sectores en situación de pobreza y pobreza extrema, con lo cual se garantiza un uso más eficiente y redistributivo del FISE.
- c) La competencia normativa del Congreso de la República se encuentra plenamente habilitada para establecer los criterios rectores en el diseño de los subsidios energéticos, quedando al Poder Ejecutivo la potestad reglamentaria para la implementación y ajustes técnicos correspondientes.
- d) La supuesta contradicción con la Ley 29852 resulta solo aparente, dado que la autógrafa se integra de manera complementaria al artículo 7 de dicha norma, sin desconocer el rol reglamentador del Poder Ejecutivo ni la finalidad de diversificación energética.
- e) El riesgo de concentración de recursos en subsidios de GLP puede ser mitigado mediante disposiciones reglamentarias que establezcan mecanismos de asignación plurianual equilibrada, asegurando la continuidad de proyectos de masificación y acceso a otras fuentes energéticas limpias.

En consecuencia, las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo no afectan la validez constitucional ni la coherencia esencial de la propuesta legislativa, sino que constituyen recomendaciones de política pública que pueden ser atendidas en el desarrollo reglamentario posterior.

Asimismo, la Comisión de Energía y Minas, concluye que no encuentra fundamentos en las observaciones formuladas por la presidente de la República y, opta por mantener el texto originario de la autógrafa observada. Por tanto, de conformidad con el artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, referido a las observaciones formuladas por el presidente de la República a las autógrafas de Ley, corresponde aplicar el siguiente párrafo:

"(...)

- a) **Dictamen de insistencia:** cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando,



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2025 18:23:05-0500

CONGRESO
de la
REPÚBLICA

Comisión de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA.



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/09/2025 14:10:08-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2025 09:22:08-0500

habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados".

Por lo antes señalado, la Comisión de Energía y Minas recomienda la INSISTENCIA de la "Ley que modifica la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, para garantizar el acceso a la energía".

VI. Conclusión

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Energía y Minas recomienda, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, la aprobación del dictamen de **INSISTENCIA** frente a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, a fin de garantizar el acceso universal a la energía (**Proyectos de Ley 9268/2024-CR, 9369/2024-CR, 9375/2024-CR, 9439/2024-CR, 9484/2024-CR, 9582/2024-CR y 9741/2024-CR**). En tal sentido, se propone que la Autógrafa observada sea aprobada en los mismos términos, para que el Congreso de la República, en ejercicio de su facultad constitucional, disponga su promulgación y publicación.



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/09/2025 18:34:30-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2025 15:34:25-0500

Lima 9 de setiembre de 2025.



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/09/2025 13:56:09-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2025 16:54:52-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2025 10:38:46-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2025 19:37:52-0500

VICTOR RAUL CUTIPA CCAMA
Presidente
Comisión de Energía y Minas



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomo FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 10/09/2025 17:26:07-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2025 17:35:07-0500



Firmado digitalmente por:
CIC CIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2025 12:03:59-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2025 12:43:25-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2025 13:07:51-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINAMINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2025 11:21:55-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2025 19:05:53-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/09/2025 13:07:59-0500