

INFORME

Lima, 16 de septiembre del 2025

Otros Destinatarios

C/c:

Expediente: 202500209579

N° 671-2025-GRT/OS

A : Gerencia General

De : Gerencia de Regulación de Tarifas
- División de Generación y Transmisión Eléctrica
Gerencia de Políticas y Análisis Económico

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1371/2021-CR, "Ley que crea el programa de asistencia solidaria energía eléctrica para el pueblo".

Referencia : Oficio N° 060/2025-2026/CEM-CR recibido el 5 de setiembre de 2025

I. SUMILLA

El Proyecto de Ley N° 1371/2021-CR (PL-1371) tiene por objeto la subvención de energía eléctrica para los pobladores y hogares que radiquen en las zonas donde se utilice el recurso hídrico para la generación de energía eléctrica que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.

En el presente informe se emite opinión no favorable sobre el PL-1371, al no evidenciarse una evaluación técnica-económica sobre la eficiencia en la asignación de recursos, los impactos en la sostenibilidad del sistema eléctrico y en las finanzas públicas.

II. OBJETO

Atender el Oficio N° 060/2025-2026/CEM-CR remitido por la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República, mediante el cual se solicita la opinión de Osinergrmin sobre el PL-1371.

III. ANTECEDENTES

Mediante Oficio N° 060/2025-2026/CEM-CR, recibido el 5 de setiembre de 2025, la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República, a través de su presidente, el señor congresista de la república Victor Raul Cutipa Ccama, solicita opinión a Osinergrmin sobre el PL-1371.

IV. BASE LEGAL

- Ley N° 26734: Ley de creación del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinermin).
- Ley N° 27332: Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.
- Ley N° 28832: Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica.
- Decreto Ley N° 25844: Ley de Concesiones Eléctricas (LCE).
- Decreto Legislativo N° 1002: Ley de Promoción de la inversión para la generación de electricidad con el uso de fuentes de energía renovable (DL 1002).
- Decreto Supremo N° 009-93-EM: Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas (RLCE).
- Decreto Supremo N° 054-2001-PCM: Reglamento General de Osinermin.
- Decreto Supremo N° 088-2013-PCM: Listado de funciones técnicas bajo la competencia de Osinermin.
- Decreto Supremo N° 010-2016-PCM: Reglamento de organización y funciones de Osinermin.

V. ÁMBITO DE COMPETENCIA DE OSINERGMIN

Conforme al principio de legalidad, previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Asimismo, el numeral 72.1 del artículo 72 del citado cuerpo normativo reafirma que la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan.

Ahora bien, mediante Ley N° 26734, se creó el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, como organismo regulador, supervisor y fiscalizador de las actividades que desarrollan las personas jurídicas de derecho público interno o privado y las personas naturales, en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería.

Sobre el particular, en el artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinermin, aprobado con Decreto Supremo N° 010-2016-PCM, se señala que las funciones de este organismo regulador se ejercen dentro del marco de competencia establecido por las normas legales vigentes y consisten, entre otras, en las siguientes:

- a) **Función supervisora:** Comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los agentes supervisados, establecidas en la normativa sectorial y en los contratos bajo el ámbito de competencia de Osinermin; así como en las disposiciones emitidas por el organismo regulador.
- b) **Función reguladora:** Comprende la facultad de fijar las tarifas del servicio público de electricidad, así como del servicio de transporte de hidrocarburos por ductos y distribución gas natural por ductos bajo su ámbito.
- c) **Función fiscalizadora y sancionadora:** Comprende la facultad de realizar las acciones conducentes para imponer sanciones a los agentes por el incumplimiento de obligaciones establecidas en la normativa sectorial bajo el ámbito de competencia de Osinermin; así

como por el incumplimiento de disposiciones emitidas por el organismo regulador.

Asimismo, el sector energía comprende los subsectores de electricidad y de hidrocarburos, el cual a su vez comprende a la industria de hidrocarburos líquidos y la industria de gas natural.

Es pertinente señalar que Osinergmin no puede extender su competencia a ámbitos que no le han sido atribuidos o que no se encuentran permitidos por ley.

VI. DESCRIPCIÓN DEL TEXTO DEL PL-1371

6.1 Sobre el articulado del PL-1371

La fórmula legal del PL-1371 consta de ocho (08) artículos, conforme a lo siguiente:

“LEY QUE CREA EL PROGRAMA DE ASISTENCIA SOLIDARIA ENERGÍA ELÉCTRICA PARA EL PUEBLO

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto la subvención de energía eléctrica denominado “Programa de asistencia solidaria energía eléctrica para el pueblo”, para los pobladores u hogares que radiquen en las zonas donde se utilice el recurso hídrico para la generación de energía eléctrica y que además se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.

Artículo 2. Finalidad y alcance

La presente ley tiene por finalidad crear un marco legal que permita la subvención de energía eléctrica, en beneficio de los pobladores u hogares vulnerables que radiquen en las zonas donde se utilice el recurso hídrico para la generación de energía.

Para este propósito se usarán los ingresos y rentas que obtiene el Estado del canon hidroenergético, determinado en el artículo 12 de la Ley N° 27506, Ley del Canon y sus modificatorias.

Artículo 3. Beneficiarios

Son beneficiarios de lo dispuesto en la presente ley, los pobladores u hogares que cumplan con las siguientes condiciones:

- a) *Ser ciudadano peruano.*
- b) *Contar con dos años de residencia en la localidad, distrito, provincia y departamento donde se ubica la zona donde se utilice el recurso hídrico para la generación de energía, conforme lo dispone la Ley N° 27506, Ley del Canon, anteriores a la entrega de cada ejercicio fiscal.*
- c) *Encontrarse en condición de pobreza o pobreza extrema reconocida en el último registro del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) u otra base de información con la que cuenten las entidades Estado, previo a la subvención de cada ejercicio fiscal.*

Artículo 4. Importe

El importe está constituido por el 20% del canon hidroenergético percibido por el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales de los departamentos donde se utilice el recurso hídrico para la generación de energía, conforme lo dispone el artículo 2 de la presente ley.

El importe correspondiente a cada Gobierno Regional, al que refiere el párrafo anterior, es distribuido en partes iguales entre todos los Gobiernos Locales del departamento donde se utilice el recurso hídrico para la generación de energía.

Artículo 5. Subvención

La subvención será conforme lo dispone el artículo 3° de la presente ley, es calculado considerando la suma de los conceptos contenidos en los siguientes literales:

- a) El importe del canon hidroenergético correspondiente al Gobierno Regional dispuesto en el artículo 4° de la presente ley.
- b) El importe del canon hidroenergético correspondiente al Gobierno Local dispuesto en el artículo 4° de la presente ley.

La suma de los importes de los literales a) y b) dispuestos en el presente artículo, servirá a los beneficiarios que señala el artículo 3° de la presente Ley.

Artículo 6. Extinción

La subvención queda extinguida a partir del momento en que se deja de generar canon hidroenergético, en los departamentos donde se utilice el recurso hídrico para la generación de energía.

Artículo 7. Reglamentación

En un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, el Poder Ejecutivo aprueba las normas reglamentarias disponiendo la forma, plazo, importe mínimo y demás condiciones necesarias para la adecuada implementación de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 8. Derogación o modificación

Derogase o modifícase las normas que se oponen a la presente Ley.”

6.2 Sustento del PL-1371

La justificación del PL-1371, de acuerdo a su exposición de motivos, entre otros, se basa en los siguientes sustentos:

- Modificación del alcance y uso del Canon Hidroenergético: El PL-1371 propone una modificación sustancial en la Ley del Canon, al buscar que parte del canon hidroenergético se utilice para subvencionar el consumo de energía eléctrica de hogares en situación de pobreza o pobreza extrema. Actualmente, los fondos del canon pueden invertirse solo en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto ambiental y local, bonos familiares habitacionales, y el Programa Nacional de Vivienda Rural, por lo que la propuesta busca ampliar el espectro de uso del canon para facilitar el acceso a la energía eléctrica.
- Ejecución insuficiente de Fondos: La nueva distribución del canon Hidroenergético propuesto por el PL-1371 se justifica en la ejecución ineficiente de estos recursos por parte de los gobiernos regionales y locales, señalando que, en promedio, solo el 60% de los recursos del canon se ejecutan anualmente, dejando un 40% sin utilizar. Se presenta esta falta de eficiencia como una razón para incluir a la población u hogares directamente en la distribución, buscando mejorar sus ingresos y reducir la pobreza.
- Neutralidad Fiscal: La iniciativa legislativa declara explícitamente que no implica un gasto adicional al erario nacional. El PL-1371 argumenta que el canon ya está regulado por la legislación existente y que solo se plantea que una parte de ese canon se destine a los pobladores de los territorios en pobreza y extrema pobreza.

- Conformidad con la Constitución y el Marco Legal Vigente: El PL-1371 señala que conforme al artículo 77 de la Constitución Política del Perú, que las circunscripciones deben recibir una participación adecuada de los ingresos y rentas por la explotación de recursos naturales. Además, se afirma que la norma no contraviene otras leyes vigentes y se vincula con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional de Descentralización y Reducción de la Pobreza.

VII. OPINIÓN SOBRE EL PL-1371

7.1 Sobre el artículo 1 del PL-1371

El PL-1371, propone una subvención con fondos del canon hidroenergético, sin precisar si dicha subvención será un descuento en la tarifa eléctrica, una transferencia directa o un mecanismo de compensación a las empresas distribuidoras.

Asimismo, en la fórmula legal propuesta no se precisa claramente si el subsidio estará orientado al acceso al servicio eléctrico o al consumo de la energía eléctrica. Esta precisión sería fundamental para alinear adecuadamente las metas del programa con las necesidades de la población objetivo y definir los mecanismos de implementación más apropiados. En caso de enfocarse en el acceso, se recomienda revisar la interacción con esquemas vigentes como el Programa de Electrificación Rural para evaluar el uso óptimo de los recursos disponibles. Por el contrario, si el énfasis recae en el consumo, sería necesario considerar cuidadosamente la interacción con mecanismos existentes como FISE, FOSE y MCTER para garantizar una política coherente y complementaria que evite duplicidades o traslapes innecesarios.

7.2 Sobre el artículo 2 del PL-1371

La Ley del Canon, estableció en su artículo 1 que, el canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales. En dicha ley, los cánones que se establecen son los siguientes: i) Minero, ii) De los Hidrocarburos, iii) Hidroenergético, iv) Pesquero, y v) Forestal, asimismo, conforme el numeral 5.2 de la Ley del Canon se detalla la distribución entre los gobiernos regionales y locales, sobre la base de los criterios de Población y Necesidades Básicas Insatisfechas fijadas por el Ministerio de Económica y Finanzas.

De este modo, la Ley del Canon no contempla utilizar el canon hidroenergético de forma particular, sino que, el monto a distribuir corresponde por el total del canon obtenido en cada región en cuya circunscripción se explotan los recursos naturales. El PL-1371 que propone una aplicación exclusiva para las zonas donde se utilice el recurso hídrico para la generación de energía eléctrica, por lo que, se desnaturaliza el objetivo del canon, el cual está orientado a proyectos de inversión pública de impacto regional y local.

7.3 Sobre el artículo 3 del PL-1371

El PL-1371 plantea exclusivamente como beneficiarios de los recursos del canon hidroenergético, a pobladores peruanos en situación de pobreza o pobreza extrema con por lo menos dos años de residencia en la zona donde se utilice el recurso hídrico para la generación de energía. Sin

embargo, en el numeral 6.2 de la Ley del Canon, se contempla que por concepto de canon serán utilizados para (i) El financiamiento o cofinanciamiento de proyectos y obras de infraestructura de impacto regional o local; (ii) financiamiento de Bonos Familiares Habitacionales destinados a proyectos de vivienda del Programa Techo Propio y para el financiamiento del Programa Nacional de Vivienda Rural, mediante convenios con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o el Fondo MIVIVIENDA, según corresponda; y, (iii) Los gobiernos regionales entreguen el 20% del total percibido por canon a las universidades públicas y el 10% del total percibido por canon a los institutos y escuelas de educación superior de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica y de su respectiva infraestructura, que potencien su desarrollo.

En ese sentido, el PL-1371 debe circunscribirse al alcance del destino de los recursos a proyectos de infraestructura (incluida la energética), acceso a la vivienda y mejora de la educación, lo que ayuda a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas donde se explota el recurso; por otro lado, la subvención directa solo alivia momentáneamente el gasto de los hogares, pero desaparece cuando se corta el flujo de dinero; por lo que, no soluciona los problemas de acceso o confiabilidad del servicio; en comparación con un proyecto de infraestructura que genera beneficios permanentes, como mayor cobertura eléctrica, confiabilidad del servicio, reducción de pérdidas de energía, que se traducen en menores tarifas en el largo plazo.

Asimismo, muchas veces es difícil identificar correctamente a los usuarios pobres o en pobreza extrema, como puede ser por errores de inclusión/exclusión en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) u otra base de información, lo que podría generar ineficiencia y puede terminar beneficiando a quienes no lo necesitan; en contraposición sobre ampliar redes, electrificación rural o generación distribuida, que mejora el acceso a todos los usuarios de zonas vulnerables sin necesidad de subsidios constantes.

7.4 Sobre el artículo 4 del PL-1371

La disposición de que el 20% del canon hidroenergético se destine a la subvención contraviene los porcentajes de distribución establecidos en el numeral 5.2 de la Ley del Canon; sin perjuicio de ello, si se busca establecer nuevos porcentajes de distribución, una propuesta de modificación de ese nivel e impacto debería pasar por una reforma integral de dicha Ley del Canon, no por una ley especial; asimismo, respecto a la distribución en "*partes iguales*" entre gobiernos locales el PL-1371, ignora criterios de población, pobreza o consumo eléctrico, generando inequidad en la distribución de los recursos.

7.5 Sobre el artículo 5 del PL-1371

El PL-1371 se limita únicamente a señalar que la subvención es la suma de recursos regionales y locales, pero no define el mecanismo de entrega a los beneficiarios, tales como descuento en recibos, transferencias, bonos, etc.; asimismo no se evalúa la sostenibilidad financiera, como en casos de departamentos con bajo canon hidroenergético, dado que puede presentarse que el monto del canon sería insuficiente para cubrir una subvención efectiva; además que, situaciones con eventos climatológicos adversos que generen sequías, la disminución de recursos podría generar presiones financieras para que la subvención se financie con otros recursos.

7.6 Sobre el artículo 6 del PL-1371

El PL-1371 al condicionar la vigencia a la existencia del canon hidroenergético, se expone a los beneficiarios a incertidumbre e inestabilidad, ya que el canon depende de la rentabilidad y tributación de las empresas; y no se plantea una alternativa de continuidad, como el FISE, en caso de cese del canon.

7.7 Sobre el artículo 7 del PL-1371

El PL-1371 delega la definición de plazo, importe mínimo y condiciones al Ejecutivo sin establecer principios básicos, transparencia, rendición de cuentas y supervisión, lo cual podría generar incertidumbre sobre el alcance final de la norma o vacíos legales, como resultado de la interpretación que se realice a nivel reglamentario.

7.8 Sobre la Exposición de Motivos del PL-1371

Dada la relevancia e implicancias económicas de la creación del subsidio planteado en el PL-1371, se recomienda que sea sometido a un Análisis de Impacto Regulatorio; esto contribuye a garantizar que los proyectos regulatorios cumplan sus objetivos y generen un beneficio neto positivo para la sociedad. En esta línea, la OCDE¹ señala que "Las regulaciones y las leyes desempeñan un papel fundamental en la consecución de los objetivos de política pública, como la protección de la salud humana, el medio ambiente, la lucha contra los monopolios o la prestación eficiente de servicios". Asimismo, destaca que "Las regulaciones de buena calidad persiguen estos objetivos, al tiempo que garantizan que los beneficios que generan para la sociedad son mayores que los costos. El Análisis de Impacto Regulatorio es una de las principales herramientas de gestión de la regulación recomendadas por la OCDE para mejorar la calidad de la intervención gubernamental".

Sin perjuicio de la necesidad de realizar un Análisis de Impacto Regulatorio integral del PL-1371, como se señaló anteriormente, la iniciativa legislativa desnaturaliza el objetivo original de la Ley del Canon, concebido como un mecanismo de inversión pública de impacto sostenible, al reorientarlo hacia subsidios recurrentes de carácter asistencial; este cambio de enfoque, aunque socialmente legítimo, puede generar dependencia y presión política para ampliar la medida a otros sectores extractivos, debilitando la función del canon como instrumento de desarrollo territorial.

En relación a la justificación basada en la baja ejecución del gasto público (40% no ejecutado en promedio) evidencia un problema de capacidad institucional y gestión regional/local, no necesariamente del marco normativo; redirigir recursos hacia transferencias directas no resuelve la raíz del problema y, por el contrario, puede incentivar prácticas desleales en lugar de fortalecer la eficiencia en la inversión pública.

¹ OCDE (2021) "Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento del Perú"

https://www.oecd.org/es/publications/implementacion-del-analisis-de-impacto-regulatorio-en-la-superintendencia-nacional-de-servicios-de-saneamiento-del-peru_d27220ab-es/full-report.html

Asimismo, el proyecto delega al Poder Ejecutivo la definición de aspectos esenciales (forma, condiciones, montos, plazos), lo que genera inseguridad jurídica y riesgo de discrecionalidad en la implementación, al carecer de parámetros claros en la propia ley.

Si bien la propuesta sostiene que no implica un gasto adicional al erario nacional, esto constituye un costo de oportunidad significativo; los recursos que antes podían financiar proyectos productivos, de infraestructura o servicios básicos de largo plazo se verán limitados, afectando la autonomía y planificación de los gobiernos regionales y locales.

Aunque la iniciativa busca ampararse en el artículo 77 de la Constitución Política del Perú y en el marco de descentralización y reducción de la pobreza, el riesgo de contradicción con la finalidad de la Ley del Canon y con principios de responsabilidad fiscal hace que, en la práctica, el uso para subsidios directos sea cuestionado por apartarse de la naturaleza de inversión establecida en el marco legal vigente.

VIII. CONCLUSIONES

- 8.1 Osinergmin rige su actuación y el ejercicio de sus funciones y competencias con arreglo al principio de legalidad, actuando con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le están atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- 8.2 El PL-1371 contiene una disposición declarativa para el fomento de la subvención de energía eléctrica para los pobladores y hogares en situación de pobreza o pobreza extrema; sin embargo, no contiene la justificación necesaria para demostrar su viabilidad sin que afecte la finalidad estructural del canon dado que no resuelve la ineficiencia de la gestión pública, y puede afectar la sostenibilidad del desarrollo local a mediano y largo plazo. Por lo tanto, resulta indispensable que se desarrolle previamente un análisis técnico-económico de los efectos y beneficios cuantitativos de un mecanismo alternativo de apoyo a la reducción de la pobreza energética, que mantenga la naturaleza de inversión del canon.
- 8.3 La política legislativa de fomentar subsidios a los usuarios vulnerables resulta legítima, siempre que se encuentre justificada técnica y legalmente, toda vez que la Constitución Política del Perú proscribire la dación de leyes especiales para efectuar tratos diferenciados. Establecer medidas de subvención a la actividad de la generación eléctrica, debe ser resultado de una planificación energética de largo plazo, que considere el ámbito nacional, como las zonas vulnerables o en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de que la asignación de los costos represente precios eficientes a los usuarios finales.
- 8.4 Las iniciativas privadas deben seguir el camino ordinario previsto por la normativa vigente, garantizando con ello transparencia, igualdad de condiciones y seguridad jurídica en los procesos; a fin de garantizar una evaluación técnica y económica adecuada, evitando distorsiones en el mercado eléctrico y resguardando el interés público, así como la sostenibilidad de las inversiones en el sector.
- 8.4 Por tanto, se emite opinión no favorable sobre la propuesta legislativa "Proyecto de Ley N° 1371/2021-CR", conforme a lo desarrollado en el presente informe.

IX. RECOMENDACIONES

Se recomienda trasladar el presente informe al Congreso de la República, para los fines pertinentes.

«sbuenalaya»

Severo Buenalaya Cangalaya
Gerente de Generación y Transmisión
Eléctrica – GRT

Visto el informe precedente y estando de acuerdo con lo señalado, se aprueba y se eleva a Gerencia General para los fines pertinentes.

«mrevolo»

«jtrelles»

Miguel Révolo Acevedo
Gerente de Regulación de Tarifas

Jorge Trelles Cassinelli
Gerente de Políticas y Análisis Económico