



PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA A PETRÓLEOS DEL PERÚ PETROPERÚ S.A A COMERCIALIZAR DIRECTAMENTE COMBUSTIBLES Y DERIVADOS DEL PETRÓLEO A TRAVÉS DE ESTABLECIMIENTOS PROPIOS, A FIN DE GARANTIZAR PRECIOS JUSTOS Y ACCESO EQUITATIVO EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL

El Grupo Parlamentario **JUNTOS POR EL PERÚ – VOCES DEL PUEBLO – BLOQUE MAGISTERIAL** a iniciativa del Congresista **Elías Marcial Varas Meléndez**, en uso de las facultades conferidas por los artículos 102° numeral 1), y 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE AUTORIZA A PETRÓLEOS DEL PERÚ PETROPERÚ S.A. A COMERCIALIZAR DIRECTAMENTE COMBUSTIBLES Y DERIVADOS DEL PETRÓLEO A TRAVÉS DE ESTABLECIMIENTOS PROPIOS, A FIN DE GARANTIZAR PRECIOS JUSTOS Y ACCESO EQUITATIVO EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto autorizar a PETRÓLEOS DEL PERÚ PETROPERÚ S.A. (Petroperú) a participar directamente en la comercialización minorista de combustibles líquidos, gas licuado de petróleo (GLP) y otros productos derivados del petróleo, mediante el establecimiento y operación de surtidores, estaciones de servicio u otros puntos de venta propios o bajo su administración a nivel nacional, con la finalidad de garantizar a la población el acceso de combustibles de calidad a precios justos, mejorar la cobertura nacional del servicio en zonas desatendidas y fortalecer la competencia en beneficio del consumidor.

Artículo 2. Alcance de la autorización

La autorización comprende:

- a) La adquisición, arrendamiento, instalación y operación de infraestructura de venta al público.
- b) La contratación de personal, servicios y proveedores necesarios para la operación de los establecimientos, bajo cualquier modalidad de acuerdo con la legislación vigente.
- c) La participación en actividades promocionales, campañas de fidelización y servicios adicionales relacionados a la venta directa de combustibles.
- d) La posibilidad de establecer alianzas estratégicas con gobiernos regionales, municipalidades, empresas públicas o privadas para ampliar su red de distribución.
- e) La posibilidad de abastecer directamente a su propia flota vehicular para los fines operativos y administrativos, es decir a Petroperú.

Artículo 3. Régimen normativo

Petroperú ejercerá esta facultad en el marco de la legislación vigente en materia de hidrocarburos, competencia, seguridad y medio ambiente, cumpliendo con los requisitos establecidos por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y otras entidades competentes.

Artículo 4. Coordinación con el Ministerio de Energía y Minas

El Ministerio de Energía y Minas emitirá las disposiciones complementarias necesarias para la implementación de la presente Ley, en coordinación con Petroperú y las entidades competentes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. - Implementación progresiva

Petroperú implementará de manera progresiva su red de establecimientos propios o bajo su administración, priorizando en aquellas regiones con menor cobertura del servicio de comercialización de combustibles.

Para los casos en que Petroperú tenga bajo administración un establecimiento, se priorizará su implementación para la atención inmediata al minorista y público en general.

Segunda. - Financiamiento

La implementación de la presente Ley se financiará con cargo al presupuesto institucional de Petroperú y otras fuentes de financiamiento que esta gestione, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Tercera. - Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial Peruano.



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/10/2025 17:15:03-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Bias
Marcial FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/10/2025 16:47:33-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/10/2025 17:15:16-0500



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2025 12:17:11-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2025 11:07:15-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2025 13:06:30-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 23/10/2025 15:00:32-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhaneline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/10/2025 16:45:01-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL

A. Identificación del Problema

En el Perú, los combustibles para uso vehicular presentan uno de los precios más altos de Sudamérica, incluso en comparación con países productores de petróleo. A inicios de 2025, el precio promedio de la gasolina premium (95 octanos) se ubicaba alrededor de S/15 por galón (US\$4.17), posicionando al país en el cuarto lugar regional en precios de gasolina, por detrás de Uruguay, Chile y Argentina¹. En el caso del diésel, el precio era de aproximadamente S/15.27 por galón (US\$4.30), superando a países como Colombia y Ecuador, donde se vende por debajo de US\$3.00 debido a subsidios estatales.

Tabla 1

Precios del Diesel en Perú - 13/10/2025

Perú Precios del diesel	Litro	Galón
PEN	4.03	15.27
USD	1.18	4.46
EUR	1.02	3.84

Esta situación afecta de forma directa a millones de ciudadanos, elevando el costo del transporte, la producción y la vida cotidiana. Un factor estructural detrás de estos precios elevados es la elevada intermediación en la cadena de comercialización minorista: los márgenes aplicados por distribuidores y surtidores privados inflan el precio final sin que exista un actor público que ejerza presión competitiva.

El problema se agrava en regiones del interior del país. En áreas con limitada competencia —especialmente en la selva y zonas altoandinas— se verifican diferencias de entre S/3 y S/5 por galón respecto a zonas urbanas como Lima. Por ejemplo, en 2025, la Municipalidad de Satipo (Junín) pagó S/19.80 por galón de diésel, mientras que en la vecina provincia de Chanchamayo, bajo el mismo procedimiento de contratación pública,

¹ <https://www.infobae.com/peru/2025/01/06/peru-comienza-el-2025-con-la-cuarta-gasolina-mas-cara-de-la-region-segun-global-petrol-prices-por-que-cuesta-tanto/>

se pagaron S/15.00 por galón², lo que evidencia un sobre costo de S/4.80 por galón sin explicación logística ni técnica aparente.

Incluso dentro de Lima Metropolitana, los precios varían hasta en S/10 por galón, como lo documentó un reportaje de abril de 2025, mientras en distritos como San Isidro o La Molina el galón de gasolina premium se vendía a S/24, en otros como La Victoria o Lince se encontraba desde S/14³. Estas diferencias obedecen al perfil del consumidor, ubicación y escasa competencia efectiva en ciertos sectores.

En resumen, los consumidores enfrentan un mercado con precios altos, márgenes poco transparentes y falta de un actor estatal que actúe como contrapeso. Esta realidad genera desigualdad en el acceso al combustible y limita la competitividad de diversos sectores productivos del país.

B. Análisis de la Situación Actual (Fáctica y Jurídica)

Actualmente, Petroperú S.A. no participa en la comercialización minorista de combustibles, ya que no posee ni opera estaciones de servicio propias. Esta exclusión no obedece a una prohibición legal explícita, sino a decisiones políticas adoptadas en los años 90, cuando se aplicó una política de desintegración vertical en el marco de la liberalización del sector hidrocarburos.

En la práctica, Petroperú solo opera como mayorista y mantiene convenios de marca (Petrored) sin control sobre precios ni estándares de servicio finales. Esto debilita su capacidad de intervención en el mercado y la imposibilita de ofrecer una alternativa pública que pueda corregir abusos de posición dominante, cubrir zonas desatendidas o actuar como referencia de precios justos.

No existe una norma habilitante expresa que le permita operar directamente surtidores o estaciones de servicio. Esa omisión normativa constituye el principal obstáculo legal que esta propuesta busca revertir.

PRECISIÓN DEL NUEVO ESTADO QUE GENERA LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito restituir a Petroperú S.A. la facultad de participar directamente en la venta minorista de combustibles, mediante el establecimiento y operación de estaciones de servicio, surtidores u otros puntos de

² <https://elbuho.pe/2025/09/juin-satipo-paga-32-mas-por-combustible-que-otras-municipalidades-de-la-selva-central-video/>

³ <https://www.america.com.pe/noticias/actualidad/precio-gasolina-varia-hasta-10-soles-segun-distrito-n505986>

expendio propios o bajo su administración, en condiciones de libre competencia y en cumplimiento del marco regulatorio vigente.

Este nuevo estado jurídico-operativo se caracterizará por los siguientes elementos clave:

A. Participación directa y transparente de la empresa estatal en el mercado minorista

Petroperú pasará de ser exclusivamente un actor mayorista a tener presencia visible y operativa en la fase final de comercialización, lo cual le permitirá:

- Fijar precios finales sin intermediarios.
- Ofrecer tarifas competitivas con márgenes razonables.
- Aplicar estándares propios de calidad, seguridad y trazabilidad.

Esta intervención directa brindará una alternativa pública real al consumidor, ampliando las opciones disponibles en el mercado.

B. Corrección de fallas de mercado

La presencia de Petroperú en el canal minorista contribuirá a corregir las distorsiones actuales generadas por la falta de competencia en muchas regiones, donde distribuidores privados actúan con poder de mercado y aplican márgenes elevados sin justificación.

Al ofrecer precios de referencia más bajos, Petroperú podrá presionar a los operadores privados a ajustar sus tarifas, beneficiando de forma indirecta a todos los consumidores, incluso en puntos donde no opere directamente.

C. Cobertura en zonas desatendidas

El proyecto dispone que la implementación de surtidores y puntos de venta propios o bajo su administración se haga de forma progresiva, priorizando las regiones con menor cobertura o con precios excesivos debido a la escasa oferta privada.

Esto permitirá llevar combustible accesible y confiable a zonas altoandinas, rurales y de selva, donde el abastecimiento actual es precario, irregular o costoso. Con ello, la ley contribuye no solo a la equidad económica, sino también a garantizar el derecho de todos los peruanos a un acceso energético justo.

D. Reforzamiento de la soberanía energética

La participación de la empresa estatal en toda la cadena de comercialización consolidará su rol como garante de la seguridad energética del país, especialmente en contextos de volatilidad internacional o desabastecimiento regional. Así, el Estado recupera una herramienta estratégica para intervenir cuando sea necesario, sin depender exclusivamente de actores privados.

ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA LEY

A. Necesidad

La intervención del Estado a través de Petroperú en la comercialización minorista de combustibles es una medida necesaria para enfrentar tres problemas estructurales del mercado peruano:

- **Precios altos y márgenes injustificados:** El mercado presenta márgenes elevados entre los precios mayoristas y minoristas, sin una correlación proporcional con los costos logísticos ni tributarios, como se ha evidenciado en distintas regiones del país.
- **Falta de competencia efectiva:** En muchas zonas del país, especialmente fuera de Lima, existe escasa o nula competencia entre estaciones de servicio, lo que permite a ciertos distribuidores fijar precios sin control ni referencia estatal.
- **Cobertura territorial deficiente:** Hay provincias —particularmente en la selva y la sierra— donde no existen suficientes surtidores, o los que existen están en manos de un único proveedor con poder monopólico. Esto genera situaciones de exclusión energética y precios abusivos.

La ausencia de Petroperú en este eslabón del mercado refuerza estas deficiencias estructurales. Por tanto, su incorporación no es opcional: es una necesidad para garantizar un mínimo equilibrio en el sistema de precios y acceso a combustibles.

B. Viabilidad

Desde el punto de vista operativo, Petroperú cuenta con la experiencia técnica, capacidad logística y presencia territorial para asumir el reto de la venta directa. Su red de plantas de abastecimiento, terminales y flota terrestre/marítima ya cubre gran parte del país.

Además:

- La ley no obliga a Petroperú a construir de inmediato toda una red de estaciones, sino que permite una implementación progresiva, empezando por los locales que ya tiene bajo administración o puede gestionar a través de convenios con gobiernos regionales y locales.

- La empresa podrá usar sus propios recursos financieros o mecanismos de asociación (como alianzas público-privadas o convenios con municipalidades), sin demandar aportes del Tesoro Público.

Desde el punto de vista jurídico, no hay ninguna prohibición constitucional ni legal que impida a Petroperú vender combustibles al público. Lo que hace esta ley es llenar el vacío normativo y establecer un marco claro para esa actividad, en cumplimiento con la Ley Orgánica de Hidrocarburos, las normas de competencia (Indecopi) y los estándares regulatorios (Osinergmin).

C. Oportunidad

Esta propuesta llega en un momento clave:

- **Los precios de los combustibles siguen elevados**, a pesar de la moderación del crudo internacional. Esto ha renovado la presión social sobre el Estado para intervenir en defensa del consumidor.
- **Petroperú ha completado inversiones clave** como la modernización de la Refinería de Talara, lo que fortalece su capacidad productiva y logística.
- La actual coyuntura, tanto económica como política, requiere medidas visibles que **demuestren compromiso con la reducción del costo de vida**, la equidad territorial y la soberanía energética.

ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

A. Situación jurídica actual

Actualmente, Petroperú S.A. opera como empresa estatal de derecho privado bajo el régimen de la Ley N.º 28840 —Ley que fortalece y moderniza Petroperú—, y de su Estatuto Social aprobado mediante Decreto Supremo N.º 012-2006-EM. En dicho marco normativo no existe una disposición que prohíba a Petroperú participar en la venta minorista de combustibles, pero tampoco se le faculta expresamente para desarrollar esa actividad.

Desde los años 90, como resultado de los procesos de liberalización del sector hidrocarburos, Petroperú fue desactivando su red de surtidores y retirándose del expendio directo al público, concentrándose en las actividades de refinación, almacenamiento y comercialización mayorista. Esta separación funcional obedeció a políticas de desintegración vertical orientadas a fomentar la inversión privada.

B. Normas aplicables que permiten la intervención de Petroperú

1. Ley Orgánica de Hidrocarburos (Ley N.º 26221)

- Artículo 77: Establece que la comercialización de hidrocarburos incluye la venta al consumidor final.
- No establece distinción alguna entre agentes públicos y privados, por lo que la participación estatal no está prohibida.

2. Ley N° 28840 — Ley que Fortalece y Moderniza Petroperú

Reconoce que Petroperú puede realizar “actividades inherentes a la industria de hidrocarburos”, lo que incluye, por su naturaleza, la comercialización directa.

3. Ley General del Sistema de Empresas del Estado (Ley N.º 24948)

Faculta a las empresas estatales a participar en actividades empresariales, dentro del marco legal que las regula.

4. Constitución Política del Perú – Artículo 60

Establece que el Estado puede desarrollar actividad empresarial subsidiaria, cuando exista ley expresa que lo autorice, y por razones de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional.

La presente ley cumple con ambos requisitos:

- Es una ley expresa habilitante.
- **Se sustenta en una causa legítima y objetiva:** la necesidad de garantizar el acceso equitativo y a precios justos de los combustibles, corregir fallas del mercado minorista, y fortalecer la soberanía energética.

C. Necesidad de una ley habilitante

Aunque legalmente no está impedida de participar en la venta minorista, Petroperú no ha podido hacerlo por falta de una ley expresa que habilite esta actividad, tal como exige el artículo 60 de la Constitución. Esta ausencia ha llevado a interpretaciones restrictivas que limitan la acción del Estado, incluso en sectores donde existe alto interés público.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación y vigencia de esta norma no deroga ni modifica otras disposiciones legales vigentes de manera expresa, pero complementa el marco normativo sectorial aplicable a las actividades de comercialización de hidrocarburos, incorporando una autorización

específica para que Petroperú S.A. pueda participar directamente en la venta minorista de combustibles.

Sus efectos principales sobre el ordenamiento jurídico nacional son los siguientes:

A. Complementariedad normativa

La norma no contradice lo dispuesto en la Ley Orgánica de Hidrocarburos (Ley N.º 26221), ni en la Ley N.º 28840 (Ley de Fortalecimiento de Petroperú), ni en el marco constitucional. Por el contrario, desarrolla y operacionaliza lo previsto en dichos cuerpos legales al establecer expresamente una facultad que se encontraba implícita, pero no habilitada.

B. Seguridad jurídica

La creación de una ley habilitante específica reduce la incertidumbre legal y administrativa que ha limitado la participación de Petroperú en el expendio minorista. Esto brinda claridad a las entidades públicas, a los reguladores (como Osinergmin e Indecopi) y a la propia empresa estatal sobre los alcances de su intervención.

C. Armonía con la economía social de mercado

La norma no crea una situación de monopolio estatal ni restringe la participación del sector privado, sino que establece condiciones de competencia abierta entre actores públicos y privados, conforme al modelo constitucional de economía social de mercado. El sector privado seguirá operando en igualdad de condiciones, bajo los mismos marcos regulatorios y principios de libre competencia.

D. Sin afectación a derechos adquiridos

La norma no afecta concesiones vigentes, licencias otorgadas, contratos privados ni derechos adquiridos por operadores privados. La participación de Petroperú será progresiva y sujeta a las reglas del mercado, sin crear privilegios, exoneraciones ni distorsiones regulatorias.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

A. Costo fiscal directo para el Estado

La propuesta de ley no implica un gasto directo para el Tesoro Público, ya que no establece la asignación de recursos fiscales para financiar la actividad minorista de Petroperú. La empresa podrá ejecutar esta nueva función mediante:

- Recursos propios generados por su operación actual.

- Mecanismos de inversión progresiva.
- Convenios con gobiernos regionales y locales para el uso compartido de infraestructura existente.
- Esquemas de asociación público-privada o cofinanciamiento descentralizado.

Por tanto, no se requiere modificar el Presupuesto General de la República, ni se compromete la sostenibilidad fiscal del Estado.

B. Beneficios económicos directos

- Reducción de precios al consumidor

Al eliminar la intermediación excesiva en algunas regiones y ofrecer precios competitivos, Petroperú puede contribuir a reducir los precios finales del galón de combustible en zonas de alta concentración, beneficiando directamente a millones de usuarios.

- Impacto económico territorial

La reducción de precios de combustibles en zonas rurales y periféricas podría mejorar la competitividad de actividades productivas intensivas en transporte (agricultura, comercio, distribución) y reducir los costos de vida en regiones aisladas. Esto generaría efectos multiplicadores en la economía local.

C. Beneficios estructurales y regulatorios

- Mayor transparencia en la formación de precios, al establecer un referente estatal visible en el mercado.
- Fortalecimiento de la competencia, obligando a operadores privados a ajustar sus márgenes y ofertas.
- Reducción de riesgos de colusión u oligopolio, especialmente en zonas donde existe un solo proveedor o red de distribución dominante.
- Mayor capacidad de respuesta del Estado ante crisis de abastecimiento, emergencias o choques de precios internacionales.

D. Beneficios estratégicos

- Reforzamiento de la soberanía energética nacional, al permitir al Estado intervenir directamente en el mercado cuando lo requiera.
- Consolidación de Petroperú como empresa pública moderna, eficiente y orientada al interés ciudadano.

- Promoción de una política energética integral, con visión social, territorial y sostenible.

IV. INCIDENCIA AMBIENTAL

La propuesta legislativa que autoriza a Petroperú S.A. a comercializar combustibles directamente al público no genera una incidencia ambiental negativa adicional, por las siguientes razones:

A. No implica un aumento del consumo de combustibles fósiles

El proyecto de ley no promueve un incremento del uso de hidrocarburos ni modifica los patrones de demanda energética existentes. Su objetivo es intervenir en la fase de comercialización, es decir, en la distribución y venta de productos ya existentes en el mercado, sin alterar las cantidades totales importadas o producidas.

B. No modifica las normas ambientales ni de calidad de combustibles

La comercialización minorista de combustibles por parte de Petroperú se realizaría bajo el mismo marco regulatorio ambiental aplicable a cualquier otro operador privado. Petroperú deberá cumplir con las disposiciones de:

- OSINERGMIN, en cuanto a seguridad en instalaciones y estándares de almacenamiento.
- DIGESA, en cuanto a calidad ambiental y salud pública.
- MINAM, en lo relativo a normativas de mitigación y reportes de emisiones.
- Reglamento de Calidad de Combustibles (DS N.º 025-2005-EM y modificatorias).

Por tanto, no se crea una excepción normativa ni un trato ambiental diferenciado.

C. Potencial positivo en estándares de operación

La participación directa de Petroperú podría elevar los estándares operativos y ambientales en regiones donde actualmente existen estaciones de servicio con deficiencias técnicas o normativas, al introducir modelos de gestión más exigentes en infraestructura, seguridad y control de derrames o emisiones.

Además, al operar estaciones propias, Petroperú puede incorporar paulatinamente buenas prácticas ambientales, como:

- Energía solar en techos.
- Sistemas de tratamiento de aguas grises.
- Medición de emisiones y reportes públicos.

En ese sentido, el impacto ambiental potencial de esta norma es neutro en el corto plazo y positivo en el mediano plazo, si se implementan estándares superiores de gestión.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

III. Competitividad del País

Política 17. Afirmación de la economía social de mercado.

El Estado:

- a) Garantizará la estabilidad de las instituciones y las reglas de juego.
- b) Promoverá la competitividad del país, el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local.
- c) Fomentará el desarrollo de la infraestructura.
- d) Evitará el abuso de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la libre competencia y propiciará la participación de organizaciones de consumidores en todo el territorio.
- e) Fomentará la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso.
- f) Propiciará el fortalecimiento del aparato productivo nacional a través de la inversión en las capacidades humanas y el capital fijo.

Política 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.

El Estado:

- a) Garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica.

Política 21. Desarrollo en infraestructura y vivienda

El Estado:

- a) Elaborará un plan nacional de infraestructura identificando ejes nacionales de integración y crecimiento para desarrollar una red energética, vial, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones, que permita fluidez en los negocios y en la toma de decisiones