



DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS

Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Con fecha 28 de mayo de 2025, fueron remitidas a la Comisión de Energía y Minas las observaciones formuladas por la entonces presidente de la República a la autógrafa de **Ley que establece condiciones para el acceso de la micro y pequeña empresa (MYPE) al mercado libre de electricidad a fin de fortalecer su productividad y promover la reactivación económica del país.** (Proyectos de Ley 2543/2021-CR, 2691/2021-CR, 3394/2022-CR y 3619/2022-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 Quinta Sesión Ordinaria Semipresencial de la Comisión de Energía y Minas, de fecha 14 de octubre de 2025, se aprobó el **dictamen de INSISTENCIA** recaído en las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que establece condiciones para el acceso de la micro y pequeña empresa (MYPE) al mercado libre de electricidad a fin de fortalecer su productividad y promover la reactivación económica del país (**Proyectos de Ley 2543/2021-CR, 2691/2021-CR, 3394/2022-CR y 3619/2022-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 Raúl Cutipa Ccama, Carlos Enrique Alva Rojas, Guido Bellido Ugarte, Miguel Ángel Ciccía Vásquez, Pasión Neomías Dávila Atanacio, Paul Silvio Gutiérrez Ticona, Carmen Patricia Juárez Gallegos, Elizabeth Sara Medina Hermosilla, Esdras Ricardo Medina Minaya, Kelly Roxana Portalatino Ávalos, Segundo Teodomiro Quiroz Barboza, César Manuel Revilla Villanueva, Eduardo Salhuana Cavides, Roberto Helbert Sánchez Palomino, Wilson Soto Palacios, Rosio Torres Salinas, Héctor Valer Pinto y Héctor José Ventura Ángel. Ningún voto en contra y con dos abstenciones de las congresistas Diana Carolina Gonzales Delgado y Ruth Luque Ibarra.

I. Situación procesal

Antecedentes

El **Proyecto de Ley 2543/2021-CR**, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular a iniciativa del congresista Wilson Soto Palacios, que propone la "**Ley que faculta**

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

a las MYPES elegir el mercado libre o regulado de electricidad", ingresó al área de Trámite Documentario el 8 de julio de 2022, y fue decretado a las Comisiones de: *i)* Energía y Minas y *ii)* Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas el 12 de julio del mismo año.

Asimismo, el **Proyecto de Ley 2691/2021-CR**, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular a iniciativa del congresista Ilich Fredy López Ureña, que propone la "*Ley que permite a las MYPES negociar los precios de la electricidad para fortalecer su competitividad*", ingresó al área de Trámite Documentario el 21 de julio de 2022, y fue decretado a la Comisión de Energía y Minas, como única comisión dictaminadora, el 25 de julio del mismo año.

El **Proyecto de Ley 3394/2022-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del congresista Hernando Guerra García Campos, que propone la "*Ley que establece la portabilidad eléctrica de la micro, pequeña y la mediana empresa (MIPYME) a fin de fomentar la competitividad empresarial*", ingresó al Área de Trámite Documentario el 24 de octubre de 2022, y fue decretado a la Comisión de Energía y Minas, como única comisión dictaminadora, el 26 de octubre del mismo año.

Finalmente, el **Proyecto de Ley 3619/2022-CR**, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular a iniciativa del congresista Jorge Luis Flores Ancachí, que propone la "*Ley que establece la tarifa eléctrica plana para las MYPES y MIPYMES para elegir entre la condición de usuarios libres o usuarios regulados*", ingresó al área de Trámite Documentario el 22 de noviembre de 2022, y fue decretado a la Comisión de Energía y Minas, como única comisión dictaminadora, el 24 de noviembre del mismo año.

Por otro lado, el dictamen recaído en las referidas iniciativas legislativas, presentado con texto sustitutorio, que propone la "*Ley que establece condiciones para el acceso de la micro y pequeña empresa (MYPE) al mercado libre de electricidad a fin de fortalecer su productividad y promover la reactivación económica del país*", fue aprobado por mayoría de los presentes en la vigésima segunda sesión ordinaria de la Comisión de Energía y Minas celebrada el 14 de mayo de 2024. El dictamen fue presentado al Área de Trámite Documentario el 23 de mayo de 2024.

Posteriormente, la Junta de Portavoces, en sesión del 12 de diciembre de 2024, acordó la exoneración de dictamen de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, respecto del proyecto de Ley 2543/2021-CR, y la ampliación de agenda de la sesión del Pleno del Congreso, autorizándose su inclusión en la agenda para

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

debate. El Pleno del Congreso debatió el referido dictamen el 29 de abril de 2025, el cual pasó a cuarto intermedio a solicitud del entonces presidente de la Comisión de Energía y Minas. El 30 de abril del mismo año, la comisión presentó un texto sustitutorio, que 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 28 de mayo de 2025, se recibió en el Congreso de la República el Oficio N°176-2025-PR, firmado por la entonces presidente de la República, Dina Ercilia Boluarte Zegarra, y el entonces 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 cinco artículos y una disposición complementaria final que establece condiciones para el acceso de la micro y pequeña empresa (MYPE) al mercado libre de electricidad a fin de fortalecer su productividad y promover la reactivación económica del país.

El artículo 1 establece el objeto de la norma que busca fortalecer la productividad y competitividad de las MYPE mediante la reducción de los costos de energía eléctrica, al permitirles acceder a las condiciones del mercado libre. Se enmarca además en la reactivación económica del país como motor de la economía nacional.

Asimismo, el artículo 2 regula las condiciones de acceso. Señala que para que una micro o pequeña empresa pueda acceder al mercado libre de electricidad debe cumplir dos requisitos básicos. El primero es estar formalmente inscrita en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE) y contar con un certificado vigente que lo acredite. El segundo es cumplir con el nivel de máxima demanda anual que establece la misma autógrafa, además de respetar los plazos de preaviso y de permanencia que ya están regulados en la Ley 28832, que es la norma marco que asegura el desarrollo eficiente

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

de la generación eléctrica.

Por otro lado, el artículo 3 lo que hace es precisar conceptos técnicos que sirven de base para aplicar la ley. Explica, en primer lugar, que la máxima demanda anual se entiende como el promedio de las demandas más altas que tuvo el usuario en cada uno de los últimos doce meses. En segundo lugar, define la máxima demanda mensual como el mayor valor de potencia activa registrada por el usuario durante un mes, calculado a partir de intervalos sucesivos de quince minutos.

El artículo 4 regula la asociatividad de las MYPE. Se centra en la idea de fomentar que las micro y pequeñas empresas se unan para poder acceder al mercado libre de electricidad. Señala que el Estado debe promover la asociatividad como un mecanismo para que estas empresas consoliden su demanda eléctrica, lo que no solo facilitaría su ingreso al mercado libre, sino que también les daría mejores condiciones al momento de negociar.

De igual modo, plantea que se dé prioridad a las asociaciones de las MYPE que estén en una misma zona geográfica o que estén conectadas dentro de un mismo circuito eléctrico, con el fin de asegurar que el suministro conjunto sea técnicamente viable y operativamente posible. Además, establece que las asociaciones que estén legalmente constituidas podrán ser reconocidas como sujetos habilitados para contratar electricidad en conjunto, siempre que compartan un mismo circuito eléctrico y que su demanda anual total supere los 2500 kW, de acuerdo con lo que defina posteriormente el reglamento.

El artículo 5 dispone que se organicen programas de capacitación especialmente dirigidos a las micro y pequeñas empresas para un mejor entendimiento de cómo funcionan tanto el mercado libre como el mercado regulado de electricidad. Encarga esta tarea al Ministerio de la Producción y al Ministerio de Energía y Minas, quienes deben trabajar en coordinación con los gobiernos regionales y locales, así como con entidades públicas y privadas.

El propósito de estas capacitaciones es brindar información clara sobre las características de cada mercado, los beneficios que pueden obtenerse, los requisitos que deben cumplirse y también las obligaciones que asumen al ingresar. Además, se establece que los programas deben realizarse con un enfoque territorial, es decir, adaptándose a la realidad de cada región, y que deben ser técnicos, pero al mismo tiempo accesibles, de manera que las MYPE puedan comprender la información y tomar decisiones informadas.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

Adicionalmente, la disposición complementaria final única establece de manera concreta cómo se aplicará la reducción gradual del requisito de consumo para que las micro y pequeñas empresas puedan ingresar al mercado libre de electricidad. Precisa que este acceso se dará en tres etapas. En la primera, entre enero de 2026 y diciembre de 2027, las MYPE con una demanda anual superior a 150 kW y hasta 2500 kW estarán habilitadas para participar. En la segunda etapa, desde enero de 2028 hasta diciembre de 2029, el requisito disminuye y podrán acceder quienes tengan una demanda superior a 100 kW y hasta 2500 kW. Finalmente, a partir de enero de 2030, el umbral se reduce todavía más, permitiendo que también ingresen aquellas con demanda superior a 50 kW y hasta 2500 kW.

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

Con fecha 28 de mayo del año en curso, se recibió en el Congreso de la República el Oficio N° 176-2025-PR, firmado por la entonces presidente de la República, Dina Ercilia Boluarte Zegarra, y el entonces presidente del Consejo de Ministros, Eduardo Melchor Arana Ysa, observando la Autógrafa de Ley en los siguientes aspectos:

- a) Sobre el impacto estructural en el marco regulatorio del mercado eléctrico.
- b) Sobre el peligro de la asociatividad en la cadena de pago.
- c) Sobre la modificación inconstitucional del marco normativo que regula el rango máximo de demanda.
- d) Sobre la demanda de electricidad (energía y potencia).
- e) Sobre la obligación de los distribuidores para atender la demanda de los usuarios regulados dentro de su concesión.
- f) Sobre contratación de las distribuidoras.
- g) Riesgo de la migración al mercado libre.
- h) Afectación al principio de coherencia normativa.
- i) Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la autógrafa de ley.
- j) Sobre las actividades de capacitación.

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 EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

- Ley 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la Generación Eléctrica.
- Ley 32249, Ley que modifica la Ley 28832.
- Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas.
- Ley 30705, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas.
- Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Decreto Supremo 009-93-EM, Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas.
- Decreto Supremo 022-2009-EM, Reglamento de Usuarios Libres de Electricidad.
- Decreto Supremo 031-2007-MINEM, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas.
- Decreto Supremo 022-2018-EM, que modifica el Reglamento de Licitaciones del Suministro de Electricidad.
- Decreto Supremo 026-2018-EM, que modifica el Decreto Supremo 022-2018-EM.
- Resolución Ministerial 509-2018-MEM/DM que establecen criterios para la aplicación del numeral 4 de la Disposición Complementaria Transitoria Única del Decreto Supremo 022-2018-EM.

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.*

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

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 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 autógrafa de la *Ley que establece condiciones para el acceso de la micro y pequeña empresa (MYPE) al mercado libre de electricidad a fin de fortalecer su productividad y promover la reactivación económica del país*, proviene de los Proyectos de Ley 2543/2021-CR, 2691/2021-CR, 3394/2022-CR y 3619/2022-CR, los cuales fueron objeto de acumulación y posterior dictamen favorable en la comisión respectiva. Dichas iniciativas tienen como propósito reducir las barreras de acceso de las MYPE al mercado libre de electricidad, reconociendo que el costo energético constituye un factor determinante en su estructura de costos y, en consecuencia, en su productividad y competitividad.

Las MYPE representan más del 99% de las unidades empresariales del país y generan la mayor parte del empleo, aunque persisten en una situación de baja productividad y con limitaciones en su capacidad de negociación frente a grandes proveedores. En este contexto, el acceso al mercado libre de electricidad constituye un mecanismo orientado a democratizar las condiciones de contratación, incrementar su poder de negociación y promover un uso más eficiente de la energía, en concordancia con los principios de equidad, competitividad y sostenibilidad económica.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

El fundamento constitucional de la propuesta se encuentra en los artículos 58 y 59 de la Constitución Política, que establecen la economía social de mercado y la obligación del Estado de promover la actividad empresarial, especialmente la de la micro y pequeña empresa, como medio para generar empleo y mejorar la productividad. Asimismo, la Ley N.º 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, dispone que los proyectos de ley deben estar sustentados en exposición de motivos, lo cual se cumplió al identificar un problema público, presentar alternativas normativas y prever un esquema gradual de implementación.

Es pertinente señalar que la propuesta se enmarca en experiencias internacionales de la región, donde organismos como la CEPAL y la OCDE han resaltado la necesidad de facilitar a las PYMES el acceso a servicios esenciales como la energía a precios competitivos, integrando estas medidas a las políticas de desarrollo productivo. El caso de Uruguay, por ejemplo, demuestra que la incorporación de servicios energéticos en los paquetes de apoyo a las PYMES puede contribuir a mejorar su productividad, fomentar la formalización y generar mayor valor agregado en la economía.

Finalmente, la autógrafa establece un cronograma progresivo de reducción de los umbrales de acceso al mercado libre (2026–2030), lo que asegura una transición ordenada, permite la planificación de los agentes del mercado y da espacio a que la regulación complementaria precise los aspectos técnicos necesarios para su implementación. De esta manera, la norma responde a una necesidad concreta, es constitucionalmente legítima y se encuentra debidamente justificada como parte de una política integral de fortalecimiento de las MYPE y de reactivación económica nacional.

V.3 Análisis de las observaciones a la Autógrafa

a) Primera Observación: Sobre el impacto estructural en el marco regulatorio del mercado eléctrico

En la presente observación, el Ejecutivo sostiene que, aunque la finalidad de la autógrafa es apoyar a las MYPE y la reactivación económica es legítima, su implementación pone en riesgo la predictibilidad del sistema eléctrico, principio esencial que asegura decisiones eficientes en un sector con inversiones de largo plazo. Señala que reducir el umbral para acceder al mercado libre de 150 kW en 2026 a 50 kW en 2030 flexibiliza demasiado las condiciones y se hizo sin un análisis técnico riguroso.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

Asimismo, advierte que cambiar las reglas significaría introducir reformas sustanciales en la comercialización de electricidad, lo que generaría riesgos. Adicionalmente, precisa que actualmente no existe un marco normativo sólido para esa actividad, por lo que sería necesario diseñar esquemas de comercialización minorista, autorización y garantías financieras, tarifas para usuarios domésticos, liberalización gradual, eliminación de cargos residuales y mecanismos de contratos estandarizados.

Desde la perspectiva de los usuarios, indica que el nuevo umbral puede ser visto como discriminatorio hacia los que quedan por debajo de los 50 kW, y podría vulnerar el principio de igualdad. También, refiere que los contratos en el mercado libre dependen de precios marginales de corto plazo; es decir, cualquier variación abrupta podría generar aumentos de costos que se trasladarían al mercado regulado, elevando tarifas a los usuarios que no migran.

Por otro lado, el Ejecutivo refiere que el riesgo se agrava porque las Empresas de Distribución Eléctrica (EDE) ya han suscrito contratos de largo plazo bajo reglas estables, con vigencias de 8 a 10 años, para atender a usuarios regulados. Afirma que una migración masiva al mercado libre podría dejarlas con sobrecontratación de energía, afectando su sostenibilidad financiera y limitando la capacidad de inversión, incluso en empresas estatales. Del mismo modo, refiere que esto impactaría en cobertura, calidad del servicio y comprometería el cumplimiento del mandato de la Ley 28832 de asegurar suministro eficiente y oportuno.

También recuerda que la Ley de Concesiones Eléctricas exige a las distribuidoras garantizar contratos de suministro de al menos 24 meses, y que estos contratos están fiscalizados por OSINERGMIN. Señala que la autógrafa no contempla cómo manejaría los efectos contractuales ni financieros derivados de una migración significativa, ni el riesgo de reactivar problemas de sobrecontratación que ya ocurrieron entre 2016 y 2018. Agrega que el Estado, frente a ese escenario en el pasado, ya adoptó medidas correctivas mediante los Decretos Supremos 022-2018-EM y 026-2018-EM, y la Resolución Ministerial 509-2018-MEM/DM, que dieron a OSINERGMIN facultades para modificar plazos, contratos y condiciones de suministro. Sin embargo, advierte que la autógrafa plantea cambios sin una justificación técnica suficiente, lo que podría afectar la estabilidad del mercado eléctrico y trasladar costos a los usuarios regulados.

Finalmente, indica que la reciente Ley 32249 ya modificó la Ley 28832 para establecer que las distribuidoras elaboren programas de licitaciones de largo plazo proyectando su demanda por 10 años, por lo que una reducción abrupta de los

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

umbrales podría generar incoherencia normativa, debilitando la seguridad del sistema y exponiendo al sector a problemas de sostenibilidad.

Comentario:

Sobre la predictibilidad del marco regulatorio, el Ejecutivo sostiene que la autógrafa vulnera la predictibilidad del sistema eléctrico. Sin embargo, el texto aprobado establece un cronograma gradual y previsible hacia los años 2026, 2028 y 2030, para el acceso de las MYPE, lo cual brinda certeza a todos los actores del sector. Este diseño escalonado no implica improvisación, sino que se enmarca en la propia lógica de la Ley de Concesiones Eléctricas que, a través de los artículos 34 y 36, prevé la necesidad de garantizar contratos de suministro con horizontes temporales largos, pero adaptables a la evolución de la demanda.

Con relación al supuesto vacío regulatorio en la comercialización, se indica que no existe un marco adecuado para la comercialización minorista. Ello no es exacto, pues la Ley 32249¹, que modifica la Ley 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la Generación Eléctrica, a través de sus artículos 4 y 8 y su reglamento ya prevén mecanismos de licitación pública, contratos de largo plazo y facultades de OSINERGMIN para fiscalizar y ajustar contratos en caso de variaciones de demanda. Adicionalmente, la reciente Ley 32249, publicada el 19 de enero 2025, contempla que los distribuidores deben elaborar programas de licitación con un horizonte de 10 años, incluyendo proyecciones de demanda y plazos de suministro, justamente para evitar desajustes contractuales.

Artículo 4. La licitación como medida preventiva para el abastecimiento oportuno de energía eléctrica

(...) Los distribuidores publican y actualizan anualmente una programación de los procesos de licitaciones por convocar para los próximos diez años a fin de abastecer a los usuarios regulados, considerando las cantidades de potencia o energía por requerir y los plazos de duración del suministro. La actualización anual de esta programación permite ajustar proyecciones y responder a cambios en la demanda o en el contexto energético (...).

Por otro, lado el argumento de una supuesta discriminación a usuarios con demandas menores carece de sustento, ya que la jurisprudencia del Tribunal

¹ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2363369-2>

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

Constitucional, en su Exp. N° 047-2004-AI/TC, ha señalado que la igualdad no implica un trato idéntico, sino un trato diferenciado en función de criterios objetivos y razonables.

Exp. N° 047-2004-AI/TC

Fundamento 49

(...) El ordenamiento jurídico está compuesto por una diversidad de disposiciones o normas producidas por diversas fuentes, muchas de las cuales pueden llegar a contraponerse afectando la coherencia del ordenamiento. Por ello existen en todo ordenamiento principios o criterios para subsanar estos conflictos (...).

En este caso, el criterio es la demanda eléctrica medida en kW, parámetro técnico y verificable que garantiza un acceso ordenado y coherente al mercado libre.

Ahora bien, respecto a la sobrecontratación de las distribuidoras, el Ejecutivo advierte riesgo de sobrecontratación. Sin embargo, la autógrafa incorpora una reducción progresiva y escalonada de la demanda mínima (150 kW en 2026, 100 kW en 2028 y 50 kW en 2030), lo que evita un impacto abrupto. Además, el propio Estado ya estableció mecanismos correctivos ante migraciones imprevistas en el pasado. Tal como lo ha señalado en sus observaciones a través del Oficio 176-2025-PR², dichas medidas correctivas adoptadas por el Estado fueron:

- DS N° 022-2018-EM, que permitió modificar condiciones de contratos de suministro, precios fijos y plazos.
- DS N° 026-2018-EM, que reguló mecanismos transitorios para ajustar potencia contratada.
- RM N° 509-2018-MEM/DM, que estableció criterios de aplicación de entre las empresas de distribución y de generación.

En consecuencia, estos antecedentes demuestran que el marco regulatorio ya cuenta con herramientas suficientes para gestionar la sobrecontratación sin afectar la sostenibilidad del sistema.

Sobre el impacto económico en inversiones, la autógrafa no limita las inversiones de las empresas distribuidoras, sino que incentiva la competencia y diversificación del sector eléctrico. En esa línea, al permitir que más MYPE accedan al mercado libre, fomentará que los generadores ofrezcan mejores

² <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjkzODcz/pdf>

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

condiciones contractuales, reduciendo la concentración y fortaleciendo el mercado. Entonces, esta medida resulta coherente con los objetivos de la Ley 28832, que busca asegurar un abastecimiento eficiente, competitivo y de largo plazo.

En consecuencia, la autógrafa **no vulnera la predictibilidad ni genera vacíos normativos**. Por el contrario, va a permitir establecer un proceso gradual, previsible y supervisado por OSINERGMIN, complementando la Ley 32249 y alineándose con la finalidad de la Ley 28832. Cabe reiterar que los riesgos advertidos por el Ejecutivo ya cuentan con mecanismos de gestión regulatoria probados en el pasado.

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, dado que fortalece la competitividad de las MYPE, democratiza el acceso al mercado eléctrico y no compromete la estabilidad del sistema regulatorio ni financiero del sector.

Segunda Observación: Sobre el peligro de asociatividad en la cadena de pago

La observación referida al artículo 4 de la autógrafa de ley se centra en los riesgos que implica la asociatividad de las MYPE para acceder al mercado libre de electricidad. Aunque el Ejecutivo reconoce que el objetivo de consolidar demanda y facilitar el ingreso de las pequeñas empresas es loable, advierte que esta medida genera serias amenazas para la sostenibilidad financiera y operativa del sistema eléctrico.

Señala que, si varias MYPE actúan como un solo sujeto habilitado, se concentra la responsabilidad de pago, lo cual incrementa los riesgos de incumplimiento en los contratos con los generadores eléctricos. Explica que dichos incumplimientos pueden originarse por problemas administrativos o contractuales dentro de la asociación y afectar negativamente la cadena de pagos, generando incertidumbre sobre la seguridad crediticia y perjudicando la estabilidad de las operaciones de los generadores. En este punto, la crítica principal es que la norma no regula adecuadamente cómo se tratarán las deudas individuales dentro de una asociación ni cómo se distribuirán las responsabilidades en caso de incumplimiento de una o más empresas integrantes. Señala que *"la falta de precisión en este punto pone en riesgo la seguridad jurídica de las relaciones*

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

comerciales en el mercado eléctrico, afectando la estabilidad del sistema eléctrico en su conjunto".

Desde un punto de vista jurídico, la presidente de la República advierte que la ausencia de un mecanismo claro de responsabilidad solidaria podría provocar vacíos legales en caso de incumplimientos, ya que no habría recursos definidos para garantizar la continuidad del servicio eléctrico. Esto podría derivar en un desajuste severo en la oferta y demanda de energía, debilitando la estabilidad del sistema en su conjunto.

En conclusión, la observación sostiene que la asociatividad de las MYPE, lejos de fortalecer el mercado, puede generar *contra productos* como los problemas de liquidez, debilitamiento de la confianza, conflictos internos en las asociaciones y riesgos para la calidad y sostenibilidad del sistema eléctrico. Por ello, recomienda eliminar el artículo 4 de la autógrafa de ley.

Comentario:

Respecto a la presente observación, debemos resaltar que la asociatividad es un principio reconocido en la política pública para MYPE. La Ley 32353, Ley para la formalización, desarrollo y competitividad de la micro y pequeña empresa – MYPE, contempla lo siguiente:

Artículo 20. Asociatividad empresarial

20.1 La micro y pequeña empresa - Mype, sin perjuicio de las formas societarias previstas en las leyes sobre la materia, puede asociarse para tener mayor acceso a los mercados privados nacional e internacional, y a las compras estatales. La asociatividad empresarial debe ser entendida como el esfuerzo de cooperación interempresarial que busca mejorar la gestión, la productividad y la competitividad, de modo que permite el complemento de capacidades, mejora en las negociaciones, distribución de costos, entre otros. Todos los beneficios y medidas de promoción para que las micro y pequeñas empresas - Mype participen en las compras estatales incluyen a los consorcios que aquellos establezcan.

(...)

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

Asimismo, la Ley 30056³, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial promueve la cooperación empresarial como mecanismo para mejorar la competitividad, acceder a mejores condiciones de negociación y reducir costos. Este marco reconoce expresamente la figura de consorcios y asociaciones como mecanismos válidos de integración económica.

Por tanto, el artículo 4 de la autógrafa de ley no introduce un concepto extraño ni riesgoso, sino que adapta un principio ya reconocido por la legislación peruana al sector eléctrico.

La observación también señala la ausencia de reglas sobre cómo se distribuye la deuda en una asociación. Sin embargo, el reglamento puede establecer mecanismos de responsabilidad compartida que aseguren el cumplimiento de pagos a fin de evitar riesgos en la cadena de suministro eléctrico. Del mismo modo, el Código Procesal Civil, en su artículo 1183⁴, regula las obligaciones solidarias y mancomunadas, lo que puede aplicarse en caso de asociaciones de MYPE que contraten energía. El referido artículo dispone que la solidaridad no se presume; sólo la ley o el título de la obligación la establecen en forma expresa; dicha norma impone la necesidad de la declaración expresa.

Asimismo, la Ley 26887, Ley General de Sociedades contempla supuestos de corresponsabilidad en consorcios y asociaciones empresariales. Esto garantiza que, aunque no esté detallado en la autógrafa de ley, la regulación existente ya provee figuras legales para cubrir los riesgos de impago.

El riesgo financiero se mitiga con regulación secundaria y supervisión de OSINERGMIN. Al respecto, la observación advierte sobre riesgos en la cadena de pagos; no obstante, el sistema eléctrico peruano, en el marco de la Ley 28832 y su reglamento, ya contemplan mecanismos regulatorios que aseguran la cobertura de la demanda y la continuidad del suministro mediante licitaciones y contratos de largo plazo. Además, OSINERGMIN podría establecer en el reglamento requisitos como garantías financieras mínimas, seguros de pago o fondos de respaldo para asociaciones de MYPE, tal como ocurre en la regulación de comercializadores de energía en otros países.

³ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3017949/Ley%2030056.pdf?v=1649882208>

⁴ Código Civil

Artículo 1183.- Carácter expreso de solidaridad

La solidaridad no se presume. Sólo la ley o el título de la obligación la establecen en forma expresa.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

La Comisión de Energía y Minas reconoce que el ingreso de las MYPE al mercado libre a través de la asociatividad contribuye a la **democratización del acceso a mejores tarifas y condiciones de energía, que permitirá fortalecer su productividad y competitividad**. De hecho, consideramos que los beneficios sociales y de inclusión justifican la medida. Por el contrario, negarles este mecanismo bajo el argumento de riesgo, supone perpetuar la desigualdad frente a grandes consumidores que ya pueden negociar directamente.

En consecuencia, la asociatividad no debe verse como una amenaza, sino como una herramienta regulable y compatible con el marco jurídico existente. En lugar de eliminar el artículo 4, se debe fortalecerlo mediante disposiciones reglamentarias claras sobre corresponsabilidad, garantías y mecanismos de pago, siguiendo prácticas internacionales y principios ya reconocidos en la legislación peruana.

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

Tercera Observación: Sobre la modificación inconstitucional del marco normativo que regula el rango máximo de demanda

En sus observaciones, el Poder Ejecutivo señala que la disposición complementaria final de la autógrafa de ley modifica de manera indirecta el marco normativo que regula la demanda mínima y máxima de los usuarios libres de electricidad, lo cual contraviene el principio de legalidad y jerarquía normativa. Afirma que, actualmente, el Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas y el Reglamento de Usuarios Libres, aprobados mediante decretos supremos, establecen que solo los usuarios cuya demanda anual supera los 200 kW y hasta 2500 kW pueden acceder a la condición de usuario libre. La autógrafa, en cambio, reduce progresivamente este umbral, desde 150 kW en 2026 hasta 50 kW en 2030. Sobre el particular, asegura que esta reducción no está sustentada técnicamente ni se apoya en un análisis regulatorio que justifique el cambio, por lo que estaría generando un nuevo régimen sin respaldo legal expreso.

Por otro lado, advierte que esta modificación implica un conflicto de normas, ya que altera parámetros técnicos establecidos por reglamentos de mayor jerarquía sin respetar el debido procedimiento, lo que afecta la seguridad jurídica y vulnera el principio de legalidad previsto en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, menciona que la autógrafa no contiene la justificación técnica necesaria

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

para fijar nuevos límites de potencia, ni explica la disminución escalonada del umbral. También, considera que la supuesta alteración encubierta del régimen normativo actual es inválida, porque no proviene de una norma del mismo rango ni de un análisis detallado de los impactos regulatorios y técnicos en el sector eléctrico.

Comentario:

Sobre el particular, debemos precisar que no existe "modificación encubierta" de reglamentos, ya que una ley puede innovar y redefinir parámetros técnicos que antes estaban en normas reglamentarias. De conformidad con el principio de jerarquía, cuando la ley regula la materia, el reglamento debe adecuarse.

Constitución Política del Perú

Artículo 51. *La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. (...).*

Del mismo modo, el Congreso de la República posee un margen de configuración para definir políticas públicas y parámetros básicos de funcionamiento de mercados regulados, incluida la energía. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional ha abordado jurisprudencia constante sobre jerarquía y margen de configuración del legislador en política económica. Así, el Tribunal Constitucional, en la sentencia Exp. 00008-2003-AI/TC, estableció que el legislador tiene libertad para optar por alternativas razonables que no contravengan la Constitución Política al regular las actividades económicas y empresariales⁵, lo que significa que puede limitar derechos, siempre y cuando la limitación esté justificada, y que sea proporcional y basada en estudios técnicos para proteger fines constitucionalmente legítimos.

⁵ Exp. 00008-2003-AI/TC

Debe reconocerse también una vinculación positiva del legislador con los derechos fundamentales, de forma tal que los poderes públicos sean capaces de revertir las condiciones de desigualdad o, lo que es lo mismo, reponer las condiciones de igualdad que pudieran estarse manifestando en la realidad social, a contracorriente de las aspiraciones constitucionales. Dicho juicio, desde luego, es aplicable también al ámbito económico, en el que, por mandato expreso de la Norma Fundamental, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas orientadas a brindar oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad (artículo 59°).

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

Por lo tanto, si el parámetro "umbrales kW" está regulado por un decreto supremo, el legislador puede elevarlo al rango de ley y modificarlo. En ese sentido, no hay vicio por no usar una norma del mismo rango, ya que la ley es de rango superior. Es necesario tomar en cuenta que la medida es gradual, previsible y escalonada (2026→2028→2030). Ello satisface las exigencias de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Así, el cronograma en tres etapas reducirá el shock regulatorio, permitirá la planificación de licitaciones y gestión contractual a través del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN).

En consonancia con lo manifestado, de acuerdo con la prueba de proporcionalidad abordado en el Exp. 00008-2003-AI/TC, del Tribunal Constitucional, el Congreso de la República puede intervenir en la economía si lo hace con medidas idóneas y graduales para un fin constitucionalmente relevante que en este caso supone la promoción de productividad y MYPE contemplada en los artículos 58 y 59 de la Constitución Política del Perú.

Constitución Política del Perú

Artículo 58. La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Artículo 59. El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

Consecuentemente, la técnica de escalonar umbrales coadyuva a mitigar riesgos y supera el *test* de proporcionalidad.

Por otro lado, corresponde aclarar que la autógrafa de ley no desmonta la arquitectura de la Ley 28832 ni la planificación de la Ley 32249; por el contrario, la complementa. La Ley 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la Generación Eléctrica, organiza licitaciones y contratos de largo plazo para usuarios regulados y define roles del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN). En

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

ese contexto, la autógrafa de ley no altera licitaciones ni la obligación de abastecimiento; solo amplía quiénes pueden optar por el régimen libre mediante umbrales preanunciados.

A mayor abundamiento, la ley 32249, ley que modifica la Ley 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica, a fin de garantizar el abastecimiento seguro, confiable y eficiente del suministro eléctrico y promover la diversificación de la matriz energética, exige programas de licitación a 10 años. Entonces, con un cronograma conocido de 2026, 2028 hasta 2030, las distribuidoras pueden internalizar migraciones probables en sus proyecciones de demanda, plazos y cantidades.

Por lo expuesto, no existe "incoherencia" en el marco sectorial. Por el contrario, se proyecta una señal regulatoria clara que la planificación puede absorber.

Ahora bien, el riesgo de sobrecontratación no invalida la presente autógrafa de ley ya que se gestiona con herramientas regulatorias ya vigentes y probadas. De hecho, como lo mencionamos anteriormente, los Decretos Supremos 022-2018-EM y 026-2018-EM, y la Resolución Ministerial 509-2018-MEM/DM otorgaron a OSINERGMIN facultades para ajustar plazos, potencias y condiciones en contratos de suministro cuando la demanda efectiva difiere de la prevista. En efecto, la autógrafa de ley no impide aplicar mecanismos similares si fueran necesarios durante la transición, ya que el ordenamiento ya prevé válvulas de ajuste para sobrecontratación.

A su vez, establecer umbrales kW no discrimina ya que es un criterio técnico, objetivo y medible. Conforme a lo señalado en el Exp. 047-2004-AI/TC el trato desigual es válido si existe razón objetiva y razonable, con principios y criterios para subsanar ciertos conflictos. En este caso, la demanda en kW es un parámetro técnico con directa relación al riesgo y a la capacidad de gestión contractual.

En conclusión, el nuevo umbral no vulnera igualdad; por el contrario, se apoya en criterio técnico y persigue un fin constitucional legítimo.

Justificación económica: finalidad constitucional y evidencia sectorial

Reducir barreras de acceso para MYPE persigue fines constitucionales como la productividad, libre iniciativa y formalización y es económicamente razonable. La observación sostiene que no se justifica la necesidad de la medida, en tanto no se

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

presenta un problema público claro ni un diagnóstico técnico. Sin embargo, esta apreciación omite que la propuesta no constituye un beneficio sectorial aislado, sino que se enmarca en los principios constitucionales de promoción de la productividad, libre iniciativa y formalización empresarial, tal como lo señalan los artículos 58 y 59 de la Constitución Política. El acceso regulado de las micro y pequeñas empresas (MYPE) al mercado libre de electricidad no busca generar privilegios, sino reducir una barrera estructural que limita su competitividad y su capacidad de inserción en cadenas de valor.

Diversos organismos internacionales han advertido que las MYPE, que constituyen el 99% del tejido empresarial y concentran la mayoría del empleo, enfrentan un grave problema de baja productividad en comparación con las grandes empresas. Así, la CEPAL y la OCDE⁶ han destacado que superar esta brecha requiere políticas integrales que contemplen servicios de desarrollo empresarial, acceso a financiamiento, capacitación y, de manera prioritaria, reducción de costos asociados a su operación, entre los que el costo eléctrico ocupa un lugar relevante. Asimismo, estudios recientes evidencian que el acceso a energía competitiva impacta directamente en la estructura de costos de las MYPE manufactureras y de servicios, incidiendo en su capacidad de inversión y formalización.

Ejemplos regionales como el de Uruguay muestran que la incorporación de servicios de desarrollo empresarial en la política de PyME incluye medidas relacionadas con energía, internacionalización y certificación de calidad, todo bajo un enfoque estratégico orientado a incrementar productividad y empleo. En esa misma línea, la propuesta normativa peruana se inserta en un esfuerzo integral de desarrollo productivo, en el que el acceso regulado al mercado libre de electricidad se convierte en una herramienta de política económica para mejorar el poder de negociación de las MYPE, generar ahorros y reinvertir en innovación y empleo formal⁷.

En consecuencia, la medida no puede analizarse únicamente bajo parámetros técnicos de mercado eléctrico, sino bajo una perspectiva constitucional y de política pública de desarrollo productivo. El acceso regulado al mercado libre se justifica porque:

⁶ <https://www.cepal.org/es/temas/micro-pequenas-medianas-empresas-mipyme>.

Recuperado el 6 de octubre de 2025.

⁷ OECD/CAF/SELA. (2024). *Índice de Políticas para PyMEs: América Latina y el Caribe 2024: Hacia una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible*. OECD Publishing. Pág. 190

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2024/07/sme-policy-index-latin-america-and-the-caribbean-2024_d0ab1c40/807e9eaf-es.pdf

Recuperado el 5 de octubre de 2025.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

- a) Atiende un problema público, que es la baja productividad estructural de las MYPE.
- b) Cumple un mandato constitucional al promover la libre iniciativa, la formalización y la creación de riqueza con énfasis en las MYPE.
- c) Responde a estándares internacionales, donde se reconoce que reducir los costos operativos de las PyME es condición para elevar su competitividad.

Por tanto, la propuesta legislativa es necesaria, viable y oportuna, y se enmarca en una política integral de fortalecimiento del tejido empresarial nacional, contribuyendo al crecimiento económico inclusivo y sostenible.

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: Sobre la demanda de electricidad (energía y potencia)

En la presente observación, el Poder Ejecutivo explica que actualmente las empresas distribuidoras de electricidad adquieren energía y potencia de las generadoras mediante licitaciones de suministro a largo plazo, de hasta 20 años, que buscan garantizar estabilidad y previsibilidad. Precisa que con la autógrafa de ley se permitiría que las MYPE, hoy consideradas usuarios regulados, puedan migrar al mercado libre si superan una demanda anual de 150 kW desde 2026, y luego desde 2030, con un mínimo de 50 kW, y que ello modificaría lo establecido en el Reglamento de Usuarios Libres regulado a través del Decreto Supremo N° 022-2009-EM, que fija un límite de 200 kW. Advierte que este cambio podría generar una *sobre contratación* de potencia por parte de las distribuidoras, pues ellas ya han licitado y contratado energía en función de la demanda regulada prevista. Si un número significativo de usuarios regulados migra al mercado libre, las distribuidoras quedarían con contratos vigentes sin usuarios que respalden esa demanda, lo que ocasionaría sobrecostos y problemas financieros. Se menciona un cálculo que estima que, si migraran alrededor de 5,210 usuarios de media tensión, esto representaría 29,784 kW, generando impactos significativos en la gestión de las distribuidoras.

La observación también señala que ya hubo antecedentes similares en 2018, cuando se tuvo que modificar contratos mediante el Decreto Supremo N° 022-

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

2018-EM para evitar incumplimientos de pago derivados de *sobre contratación*. Aun así, esas medidas ocasionaron incrementos de tarifas a los usuarios debido a las fórmulas de actualización de los contratos.

Otro punto resaltado es que el suministro de energía regulada implica inversiones en infraestructura financiadas con el pago por potencia, por lo que una migración masiva al mercado libre sin ajustes normativos pondría en riesgo la recuperación de esas inversiones y desincentivaría nuevas. Además, los precios del mercado libre pueden ser más volátiles, lo que trasladaría el riesgo económico a los usuarios.

En conclusión, la observación indica que la medida de reducir los límites de demanda para que las MYPE accedan al mercado libre es inviable porque generaría distorsiones en el mercado eléctrico, incrementos tarifarios en usuarios regulados y desincentivo en las inversiones de las empresas distribuidoras y generadoras.

Comentario:

La migración gradual de las MYPE al mercado libre no necesariamente genera sobre costos, sino que puede mejorar la eficiencia y la competencia en el sector. La autógrafa establece una reducción escalonada del umbral de demanda, considerando la máxima demanda anual de cada punto de suministro mayor de 150 kW para el año 2026, 100 kW para el año 2028 y 50 kW para el 2030. Esta progresividad permite que el sistema eléctrico tenga tiempo suficiente para adaptarse, tanto en el diseño de licitaciones como en la reformulación de contratos de suministro por parte de las distribuidoras. No se trata de una apertura abrupta, sino de un proceso con horizontes claros, que reducirá el riesgo de sobrecontratación.

La experiencia internacional muestra que la liberalización gradual es un mecanismo exitoso. En Chile, la apertura progresiva del mercado libre de electricidad permitió que en el periodo 2015-2020 los clientes no regulados crecieran sin generar distorsiones relevantes en las distribuidoras, al mismo tiempo que se redujeron precios para usuarios industriales y comerciales (Ministerio de Energía de Chile, Informe de Mercado Eléctrico 2020).

Flexibilización de contratos y precedentes regulatorios

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

El argumento de la observación se basa en que las distribuidoras ya tienen contratos de largo plazo con generadoras, lo que podría producir sobrecontratación. Sin embargo, este riesgo ya fue enfrentado en 2018 mediante el DS N° 022-2018-EM, que autorizó la modificación de contratos y la reducción de potencias contratadas. Esto demuestra que el marco regulatorio peruano cuenta con instrumentos de ajuste contractual que pueden activarse para evitar perjuicios financieros a las distribuidoras.

Además, el artículo 34 de la Ley de Concesiones Eléctricas garantiza la obligación de licitar con anticipación, pero no impide mecanismos de readecuación en escenarios de cambios normativos. Las cláusulas de contratos de suministro pueden y deben adaptarse frente a cambios regulatorios para preservar el equilibrio entre agentes. (OSINERGMIN. 2018. *Revisión del marco regulado del sector eléctrico peruano*. Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería).

Como ya lo hemos mencionado, la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Exp. N° 00025-2005-PI/TC) reconoce que el legislador puede modificar condiciones del mercado siempre que exista un interés público legítimo, como lo es la promoción de la competitividad de las MYPE.

Uno de los objetivos centrales de la apertura del mercado libre es introducir competencia en el suministro eléctrico. Actualmente, los usuarios regulados dependen de precios fijados por licitaciones centralizadas, mientras que en el mercado libre existe mayor margen de negociación y acceso a contratos más flexibles. La evidencia regional muestra que la participación de pequeños consumidores en el mercado libre genera reducciones de costos por mayor competencia entre generadoras y comercializadoras. (CEPAL.2021. *Mercados eléctricos en América Latina y el Caribe*), que identifica que la apertura del mercado a usuarios de menor tamaño ha mejorado la eficiencia del despacho y reducidos precios en mercados como Colombia y Brasil.

Adicionalmente, la observación indica que la migración masiva pondría en riesgo la recuperación de las inversiones de distribuidoras y generadoras. Sin embargo, dichas inversiones están respaldadas por el esquema tarifario regulado de transmisión y distribución, que no depende de si el usuario está en el mercado libre o regulado, sino de los cargos regulados que se aplican a todos los usuarios. La migración al mercado libre afecta solo el precio de la energía, no la recuperación de los costos de infraestructura.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

Cabe resaltar, que el acceso de las MYPE al mercado libre les permitirá reducir costos de electricidad, uno de los principales gastos operativos, lo que contribuirá directamente a su competitividad y productividad, alineado con el principio constitucional de promoción de las pequeñas empresas (artículo 59 de la Constitución del Perú).

En consecuencia, la medida no es inviable, como señala la observación, sino que representa un ajuste razonable y progresivo al marco regulatorio eléctrico, respaldado por precedentes regulatorios nacionales (DS N° 022-2018-EM), experiencias internacionales como en Chile y principios constitucionales de promoción empresarial. Lejos de generar distorsiones, puede mejorar la eficiencia, la competitividad de las MYPE y la sostenibilidad del sistema eléctrico en el largo plazo.

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

Quinta Observación: Obligación de los distribuidores para atender la demanda de los usuarios regulados dentro de su concesión

El Ejecutivo observa que las distribuidoras de electricidad tienen la obligación legal de garantizar el suministro a los usuarios regulados, dado que este servicio constituye un servicio público según la Ley de Concesiones Eléctricas (LCE). Asimismo, cita los artículos 2, 30 y 34 de la LCE, que establecen que las distribuidoras deben asegurar la demanda de energía eléctrica de sus usuarios regulados al menos por 24 meses, y que no hacerlo puede ser causal de caducidad de la concesión. Afirma que, para ello, deben celebrar contratos de suministro con generadoras, los cuales tienen plazos mínimos de dos años y suelen ser de largo plazo.

De igual modo, explica que la cobertura de la demanda regulada se garantiza a través de procesos de licitación pública conforme a la Ley 28832, que busca un suministro eficiente mediante contratos de precios fijos, los cuales son trasladados directamente a los usuarios regulados. También precisa que estos contratos se adjudican con suficiente anticipación para promover nuevas inversiones y asegurar la estabilidad del servicio.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

Por otro lado, incluye una tabla con ejemplos de contratos licitados entre 2013 y 2029, mostrando que existen compromisos firmes de suministro por parte de las distribuidoras con diferentes generadoras, con potencias ya comprometidas. Esto implica que las distribuidoras están obligadas no solo legalmente sino también contractualmente a cubrir la demanda regulada, sosteniendo con ello la importancia de mantener este sistema.

Código Licitación	Distribuidoras	Inicio	Fin	Potencia Fija (MW)
Licitación Edelnor ED-01-2009-LP: 2014 - 2021	Edelnor, Luz del Sur, Electro Sur, Else, Seal, Elpu, Hidrandina, Enosa	Ene-14	Dic-21	996,28
Licitación Distriluz: 2013 – 2022	Coelvisac, Enosa, Hidrandina, Electrocentro, Ensa	Ene-13	Dic-22	465,03
Licitación Edelnor ED-02-2009-LP: 2014 - 2023	Edelnor, Luz del Sur, Electro Sur, Else, Seal, Elpu, Hidrandina, Enosa.	Ene-14	Dic-23	549,31
Licitación LDS-01-2010-LP: 2014 - 2023	Luz del Sur, Edelnor, Elor, Eldu	Ene-14	Dic-23	557,98
Licitación Edelnor ED-03-2009-LP: 2014 - 2025	Edelnor, Luz del Sur, Electro Sur, Else, Seal, Elpu, Hidrandina.	Ene-14	Dic-25	535,40
Licitación EDN-01-2012-LP: 2016 - 2027	Edelnor	Ene-16	Dic-27	133,97
Licitación LDS-01-2011-LP II: 2018 - 2027	Luz del Sur, Edelnor, Edecañete	Ene-18	Dic-27	26,66
Licitación LDS-01-2011-LP: 2018 - 2027	Luz del Sur, Edelnor, Edecañete	Ene-18	Dic-27	280,00
Licitación de Suministro de Energía Eléctrica	Enosa, Ensa, Hidrandina, Electrocentro, Else, Seal, Electro Sur, Elpu, Elor, Eluc, Adinelsa.	Set-15	Ago-29	577,00

Finalmente, la presidente de la República recalca que, de acuerdo con la normativa vigente, las distribuidoras deben contratar energía y potencia para atender tanto a usuarios regulados como libres, lo cual se materializa en contratos de largo, mediano y corto plazo. La observación, en esencia, alerta que los cambios planteados en la autógrafa de ley podrían entrar en tensión con estas obligaciones legales y contractuales, afectando la seguridad del suministro y generando riesgos de incumplimiento frente a usuarios y generadores.

Comentario:

La autógrafa de ley no vulnera las obligaciones de las distribuidoras, sino que puede coexistir con ellas mediante ajustes regulatorios. Sobre el particular, los artículos 2, 31 y 34 de la Ley de Concesiones Eléctricas establecen que las distribuidoras deben garantizar el suministro eléctrico a sus usuarios regulados. Bien, la autógrafa no elimina esta obligación ni libera a las distribuidoras de sus responsabilidades, sino que amplía la posibilidad de que ciertos usuarios, en este

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

caso las MYPE, opten por el mercado libre bajo condiciones progresivas. Esto significa que las distribuidoras seguirán atendiendo a quienes permanezcan en el régimen regulado, con los mismos contratos y obligaciones vigentes.

La regulación económica de los servicios públicos, en especial de la electricidad, se fundamenta en el poder de policía del Estado, que le permite imponer reglas obligatorias para garantizar el bien común. La doctrina señala que esta regulación no se limita a garantizar orden jurídico, sino que también **condiciona y corrige el funcionamiento natural de los agentes económicos** cuando su actividad impacta en derechos colectivos, como ocurre con el suministro eléctrico.

"(...) el estado no es solo una organización que interviene como garantía del ordenamiento jurídico, sino [más bien] determina o participa en el establecimiento de las reglas de juego, configurando de esta manera la vocación finalista por el bien común. Por ende, el Estado actúa como regulador y propiciador de los procesos económicos (...)"⁸.

En ese sentido, la potestad regulatoria permite definir obligaciones vinculantes que aseguren estabilidad, continuidad y calidad en la prestación del servicio.

La observación relativa a la obligación de los distribuidores de atender la demanda de usuarios regulados dentro de su concesión se enlaza con este fundamento doctrinal. Esa obligación no es arbitraria ni un exceso normativo, sino una expresión del **deber del Estado de configurar las reglas de juego del mercado eléctrico en función del interés público**. Dado que la electricidad es un servicio esencial y su acceso está directamente ligado al ejercicio de derechos constitucionales como la productividad, la competitividad y la libre iniciativa económica (arts. 58 y 59 de la Constitución Política), corresponde al Estado imponer a los distribuidores el deber de cubrir la demanda de los usuarios regulados, evitando discriminación o exclusión.

El tránsito del Estado empresario al Estado regulador, como describe la doctrina, justifica que hoy no sea el Estado quien directamente preste el servicio, pero sí quien, a través de normas regulatorias, asegure que los concesionarios privados cumplan con parámetros mínimos de acceso, calidad y continuidad. Así, la obligación impuesta a los distribuidores es coherente con la finalidad de la regulación que es **armonizar eficiencia económica y protección del interés público**.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 7339-2006-PA/TC. Fundamento 18

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

En conclusión, se puede sostener que la obligación de los distribuidores no es una carga indebida, sino un mecanismo derivado de la potestad regulatoria estatal para garantizar que el suministro eléctrico, como servicio público esencial, sea accesible y continuo para todos los usuarios regulados dentro del ámbito de concesión.

Por otro lado, el marco actual ya reconoce la existencia de dos regímenes, usuarios regulados y usuarios libres. La autógrafa de ley no crea un esquema ajeno a este diseño, sino que ajusta progresivamente los límites de demanda para que más usuarios puedan optar por el mercado libre. Esto no elimina las licitaciones de largo plazo para usuarios regulados ni los contratos firmes que sostienen la seguridad de suministro. Por el contrario, amplía la competencia y diversificación de fuentes de contratación de energía.

Adicionalmente, el temor de que las distribuidoras enfrenten sobrecontratación inmediata no se sostiene, dado que la reducción del umbral es gradual: 150 kW (2026), 100 kW (2028) y 50 kW (2030). Esto otorgará suficiente anticipación para que las distribuidoras ajusten sus procesos de licitación y planificación de demanda, evitando un impacto abrupto.

Reiteramos que la Constitución Política, a través de su artículo 59 impone al Estado a promover las pequeñas empresas como parte de la economía social de mercado. Entonces, permitir que las MYPE accedan al mercado libre bajo reglas claras y progresivas responde a este mandato constitucional, sin suprimir las obligaciones esenciales de las distribuidoras. En términos jurídicos, esta política responde a un interés público legítimo y superior que habilita ajustes regulatorios razonables en el sector eléctrico.

En efecto, la autógrafa no vulnera las obligaciones de suministro de las distribuidoras, pues estas se mantienen plenamente vigentes. Lo que introduce es un esquema de apertura gradual al mercado libre para las MYPE, que puede coexistir con los contratos de largo plazo del mercado regulado, siempre que se activen mecanismos de flexibilidad contractual ya previstos en la normativa. Además, esta medida se encuentra respaldada por precedentes regulatorios, experiencias internacionales y principios constitucionales de promoción de la pequeña empresa.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

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: Sobrecontratación de las distribuidoras

La observación planteada explica que la sobrecontratación de las distribuidoras surge cuando usuarios regulados migran al mercado libre, porque las distribuidoras ya habían contratado potencia en base a la demanda prevista y deben pagar por toda la potencia firme, aunque sus clientes dejen de estar bajo régimen regulado. Señala que esto genera un desequilibrio en los contratos distribuidora–generadora y una obligación de pago por potencia no consumida. También, advierte que algunos generadores promueven que los antiguos clientes regulados suscriban contratos en el mercado libre, lo cual acentúa el problema. A largo plazo, esta situación afecta las licitaciones, ya que la demanda contratada se reduce y la planificación se vuelve más incierta, generando riesgos para el sistema eléctrico.

El Poder Ejecutivo recuerda que este problema ya ocurrió antes y se buscó resolver con el Decreto Supremo N° 022-2018-EM, que permitió renegociar contratos de suministro extendiendo plazos hasta 7 o 10 años, como se muestra en una tabla con ejemplos de sobrecontratación de distribuidoras como Luz del Sur, Enel, Distriluz, Enosa y Seal. Asegura que esto permitió aliviar temporalmente la presión financiera, pero trasladó riesgos hacia el futuro.

En ese sentido, resalta que el mercado regulado ofrece ventajas porque asegura suministro con precios firmes y estables a largo plazo, evitando la volatilidad del mercado libre que depende de factores como agua, gas natural o combustibles. Por el contrario, el mercado libre implica mayores riesgos y costos que pueden variar con el tiempo.

Finalmente, la presidente de la República menciona que la Ley 32249, publicada en 2025, modificó la Ley 28832 para ordenar licitaciones de largo, mediano y corto plazo hasta con diez años de anticipación, de manera que las distribuidoras programen su demanda de forma estable. Por ello, advierte que permitir una migración significativa de usuarios del mercado regulado al libre va contra este objetivo, ya que obligaría a las distribuidoras y a OSINERGMIN a ser más conservadores en sus licitaciones, reduciendo su efectividad y promoviendo la contratación bilateral a precios menos estables, precisamente lo que la nueva ley quiso evitar.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

Comentario:

El argumento de la observación sostiene que la migración de usuarios regulados al mercado libre genera sobrecontratación y desequilibrios en los contratos distribuidora–generadora. Sin embargo, esta lectura es parcial y no considera que el propio marco normativo ya contempla mecanismos de gestión para mitigar estos riesgos.

En primer lugar, la autógrafa no incentiva directamente la sobrecontratación, sino que busca equilibrar el acceso al mercado libre bajo condiciones de transparencia y competencia. La experiencia con el Decreto Supremo N° 022-2018-EM demostró que, cuando existe flexibilidad normativa, se pueden reestructurar contratos mediante adendas y ampliaciones de plazo, evitando impactos financieros desproporcionados en las distribuidoras. Es decir, existen herramientas regulatorias para manejar contingencias sin afectar la seguridad del sistema eléctrico.

En segundo lugar, el problema de la sobrecontratación está más vinculado a la rigidez de las licitaciones de largo plazo que a la migración de usuarios en sí misma. La Ley 32249 obliga a programar licitaciones con diez años de anticipación, lo que genera un desfase entre la demanda real y la demanda proyectada. En este contexto, permitir mayor dinamismo en la movilidad de clientes entre mercado regulado y libre no necesariamente incrementa la sobrecontratación; al contrario, puede favorecer una señal de demanda más realista para futuras licitaciones.

Asimismo, el argumento de que los usuarios libres trasladan costos al sistema desconoce que la competencia genera presión para optimizar contratos de suministro y fomenta eficiencia en la generación. Entonces, limitar la migración con el pretexto de proteger a las distribuidoras implica mantener rigideces que, en la práctica, trasladan ineficiencias a los consumidores finales. La autógrafa, por el contrario, busca fortalecer el derecho del consumidor a optar por el esquema más beneficioso, incentivando la competencia y el uso eficiente de recursos energéticos.

En conclusión, más que agravar la sobrecontratación, la autógrafa genera un espacio para revisar la planificación de licitaciones y ajustar los contratos en línea con la evolución real de la demanda. El riesgo de sobrecontratación no es inherente a la migración de usuarios, sino al diseño actual de los contratos de largo plazo, que debe ser perfeccionado. La medida debe ser vista como una

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

oportunidad para modernizar el mercado eléctrico y no como una amenaza al mismo.

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

Sétima Observación: Riesgo de la migración al mercado libre

La observación señala que la migración de usuarios regulados hacia el mercado libre de electricidad conlleva riesgos significativos debido a cambios en las condiciones del sistema eléctrico y en la evolución de los precios. El Ejecutivo explica que en 2016 existía una sobreoferta de electricidad con costos marginales bajos, favoreciendo el crecimiento de usuarios libres, y alcanzando unos 2,300 a agosto de 2023, casi diez veces más que en 2014. Sostiene que hasta 2021, estos usuarios se beneficiaron de precios bajos de la energía y de la competencia entre suministradores. Sin embargo, desde fines de 2022 se empezó a evidenciar el fin de este periodo de "sobreoferta".

Por otro lado, refiere que un factor crítico fue la sequía en cuencas hidroeléctricas, que redujo la generación de energía en 2022 y 2023 (con caídas de hasta 13.9%), obligando a usar reservas a gas natural y diésel. Esto disparó los costos marginales, alcanzando en septiembre de 2023 un promedio de 180 USD/MWh, el valor más alto desde 2008. Esto implica que los precios de contratos eléctricos fijados con base en el costo marginal se vuelven volátiles y elevados, lo que ha provocado que muchas empresas encuentren difícil renovar contratos en condiciones sostenibles, mientras otras rompen contratos con sus usuarios libres al dejar de ser rentables, generando incertidumbre y abandono de clientes.

También, explica que este escenario ha impulsado renegociaciones donde los precios resultan incluso más altos que los de usuarios regulados, y en contratos recientes se incluye directamente al costo marginal, introduciendo gran incertidumbre futura en los precios. Afirma que esto podría llevar a que usuarios libres intenten retornar a la condición de regulados, aunque sin garantías de atención por parte de las distribuidoras, lo que pone en riesgo un incremento de retiros sin contrato. Del mismo modo, agrega que estos "retiros sin contrato" (uso de energía sin un acuerdo vigente con un suministrador) ya son un problema en el mercado eléctrico y podrían aumentar con la migración desde 50 kW. Concluye

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

que esta práctica pone en riesgo la continuidad de pagos en el sector, afectando tanto a los agentes encargados de cobrar como a generadores y transmisores. De hecho, empresas ya han comunicado al Osinergmin problemas por la falta de pago de estos retiros, lo que genera riesgos financieros y operativos en toda la cadena eléctrica.

Comentario:

La premisa de que la migración de usuarios regulados al mercado libre generará inestabilidad sistémica confunde un riesgo real que es la mayor exposición a precios y desbalances de demanda, con una supuesta imposibilidad de gestión. El marco peruano ya probó herramientas para *absorber shocks*: en 2018 el Ministerio de Energía Minas, a través del Decreto Supremo 022-2018-EM ajustó el Reglamento de Licitaciones precisamente para reprogramar y flexibilizar contratos de suministro ante descalces entre demanda proyectada y efectiva; esa válvula regulatoria existe y puede reactivarse o refinarse si la transición de MYPE acelera, sin paralizar la apertura del mercado. La propia Ley 28832 define la lógica de abastecimiento eficiente, habilita licitaciones con precios firmes y separa regímenes regulado/libre. En ese marco, armonizar ambos con reglas claras es un objetivo de la ley, no una anomalía. Además, la reforma 2025 aprobada a través de la Ley 32249 contempla que las distribuidoras publiquen programas decenales y actualicen anualmente sus licitaciones; si se conoce con anticipación un cronograma de umbrales (2026–2030), esas programaciones pueden internalizar escenarios de migración, reduciendo el riesgo de sobrecontratación estructural.

El argumento de precios “desanclados” tras 2022 es atendible, pero equivale a un riesgo cíclico que se gestiona con diseño contractual, no prohibiendo la movilidad de clientes mediante indexaciones mixtas, coberturas y cláusulas de revisión en contratos libres son prácticas estándar en mercados liberalizados y, en Perú, OSINERGMIN ya supervisa bases, modelos de contrato y fórmulas de actualización justamente para evitar abusos y trasladar señales eficientes. Que los costos marginales alcanzaran picos en 2023 no convierte a la apertura en inviable; lo que aconseja es exigir mejores prácticas de contratación y transparencia comercial al migrar, algo que el regulador puede incorporar en reglamentos sin desnaturalizar la ley habilitante.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

Asimismo, el temor a "retiros sin contrato" tampoco exige cerrar el mercado. Primero, porque ya existe regulación específica y en evolución para identificar, valorizar y desincentivar retiros no respaldados (obligaciones de información, valorización y facturación, y coordinación con COES); segundo, porque estos instrumentos se han reforzado recientemente para mejorar trazabilidad y sanción, justo para evitar que la cadena de pagos se erosione.⁹

La problemática de retiros no es nueva y ha sido tratada por doctrina y por el propio COES; el camino regulatorio no es impedir migraciones, sino cerrar brechas de reporte, asignación y cobro, con reglas de último recurso cuando corresponda. También es impreciso suponer que toda sobrecontratación potencial terminará en tarifas más altas a regulados. La evidencia normativa local muestra que el Ejecutivo ya ha usado reprogramaciones y adendas para mitigar estos descalces sin "trasladar mecánicamente" sobrecostos. La modificación de 2018 al Reglamento de Licitaciones se dictó, precisamente, para preservar el equilibrio económico de los agentes ante variaciones de demanda; y, desde 2025, la planificación decenal obligatoria y la posibilidad de adecuar licitaciones en curso bajo la Ley 32249 reducen el margen de error prospectivo, permitiendo que el pipeline de compras se ajuste a la migración efectiva y no a un supuesto estático.

En conclusión, los hechos invocados por la observación describen un ciclo adverso (sequía, picos de marginales, renegociaciones), pero el ordenamiento ya contiene instrumentos para enfrentarlo: el caso de licitaciones firmes con capacidad de adecuación, supervisión de modelos contractuales, y un paquete creciente de reglas para retiros sin contrato. La respuesta proporcional es reforzar esas herramientas y exigir contratos libres más robustos al migrar, no clausurar o aplazar indefinidamente la opción de acceso de MYPE, que es compatible con la 28832 y con la planificación decenal de la 32249 si se implementa con transparencia, cronograma y control regulatorio.

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.

Octava Observación: Afectación al principio de coherencia normativa

⁹ <https://www.osinergmin.gob.pe/Resoluciones/pdf/2023/Osinergmin-212-2023-OS-CD-EP.pdf>

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

La observación se centra en que la autógrafa de ley vulnera el principio de coherencia normativa, ya que sus disposiciones no son consistentes con las modificaciones introducidas por la Ley 32249, la cual reformó la Ley 28832 con el objetivo de asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica y garantizar el abastecimiento seguro, confiable y eficiente del suministro. Señala que el Tribunal Constitucional ha señalado que la coherencia normativa implica la existencia de una unidad sistémica del orden jurídico, con armonía entre todas las normas que lo conforman, lo que asegura que el ordenamiento funcione como un todo pleno y unitario.

La Ley 32249, Ley que modifica la Ley 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica, a fin de garantizar el abastecimiento seguro, confiable y eficiente del suministro eléctrico y promover la diversificación de la matriz energética, refuerza la planificación del abastecimiento mediante licitaciones de electricidad con precios firmes, plazos largos y condiciones estables, de manera que las distribuidoras programen con antelación sus necesidades de energía y potencia para los próximos diez años, lo que fomenta inversiones y estabilidad en el mercado regulado. Sin embargo, menciona que la autógrafa introduce una disposición distinta, que permite que las MYPE ingresen al mercado libre de electricidad con demandas menores (150 kW desde 2026, reduciéndose a 50 kW desde 2030). Esto genera un conflicto normativo, ya que incentiva la migración de usuarios del mercado regulado al libre, lo que contradice los objetivos de previsibilidad y seguridad de abastecimiento buscados por la Ley 32249.

Además, sostiene que los contratos de licitación resultantes de la reforma exigen condiciones firmes de precio y plazos de hasta 15 años, garantizando estabilidad. Pero, al mismo tiempo, la apertura para que las MYPE migren al mercado libre debilita esa lógica, pues reduce la demanda regulada que da soporte a los contratos de largo plazo y genera un desbalance en el sistema. En consecuencia, la observación concluye que la autógrafa, al propiciar la migración de pequeños usuarios hacia el mercado libre, rompe la coherencia normativa con el esquema previsto por la Ley 32249, generando contradicciones que afectan la estabilidad del mercado regulado y la finalidad de asegurar el abastecimiento eléctrico con reglas claras, firmes y predecibles.

Comentario:

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

La observación sostiene que la autógrafa de ley contradice la Ley 32249 y quiebra la coherencia normativa del sistema eléctrico al incentivar la migración de usuarios regulados con demandas más bajas, debilitando la lógica de las licitaciones de largo plazo y la estabilidad del mercado regulado. Sin embargo, esta afirmación no toma en cuenta lo siguiente:

- a) La ley 32249, Ley que modifica la Ley 28832, para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica, a fin de garantizar el abastecimiento seguro, confiable y eficiente del suministro eléctrico y promover la diversificación de la matriz energética, es contemporánea y de rango igual o superior, de modo que puede incorporar nuevos lineamientos para el sector eléctrico. Así la autógrafa de ley, al participar dentro del mismo nivel normativo, no puede ser sindicada de incoherencia si sus disposiciones pueden coordinarse con las reformas introducidas por esa ley.

La Ley 32249 modificó disposiciones de la Ley 28832 y estableció facultades nuevas para las distribuidoras respecto a planificación de licitaciones, flexibilización en contratación de energía, potencia, plazos y bloques horarios. Esa propia facultad de planificación decenal permite incorporar las migraciones esperadas de usuarios hacia el mercado libre en las proyecciones de demanda regulada.

- b) El principio de coherencia no exige uniformidad absoluta, sino armonía entre normas de distinto rango y posibilidad de actualización normativa. El Tribunal Constitucional, en la sentencia del Expediente N.º 00047-2004-AI/TC, sostuvo que la normatividad sistémica descansa en la unidad del orden jurídico, lo cual implica que las normas deben interpretarse de modo que puedan convivir y complementarse. En ese mismo fallo, el TC señala que las normas inferiores deben interpretarse conformes a las superiores cuando haya conflicto, lo que da margen para que las nuevas leyes introduzcan ajustes técnicos y de política pública que modifiquen parámetros regulados.
- c) La autógrafa de ley no anula los objetivos de la Ley 32249, sino que opera en complemento, ofreciendo una política energética orientada a la inclusión de MYPE. Mientras la Ley 32249 busca robustecer la programación de licitaciones y asegurar suministro eficiente, la autógrafa busca ampliar el universo de potenciales participantes. No desvirtúa la planificación, por el contrario, lo que hace es incorporar nuevos actores en forma gradual, lo que puede fortalecer la demanda real proyectada. De hecho, el propio Ministerio

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

de Energía y Minas ya está elaborando proyectos de reglamentos para adecuar las normas de licitaciones y suministro bajo las reformas introducidas.¹⁰

Este enfoque demuestra que no hay una violación automática al principio de coherencia normativa, sino más bien una necesidad de armonización interpretativa y normativa, pues el ordenamiento jurídico admite reformas legales coherentes con políticas sectoriales.

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.

Novena Observación: Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la autógrafa de ley

La presente observación planteada por el Ejecutivo está relacionada a la supuesta falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley. Sostiene que la norma carece del sustento técnico y normativo requerido por la Ley 26889, Ley Marco de Producción y Sistematización Legislativa, su reglamento y el Manual de Técnica Legislativa del Congreso. Señala que, según estas disposiciones, toda propuesta normativa debe contar con una exposición de motivos detallada que justifique su objetivo, antecedentes, fundamentos jurídicos, análisis del problema público, evaluación de impactos cuantitativos y cualitativos y un análisis costo-beneficio. Asimismo, argumenta que la autógrafa no cumple con estos requisitos mínimos, ya que no presenta diagnóstico técnico que evidencie la necesidad de modificar el régimen vigente de acceso al mercado libre para las MYPE, ni demuestra que la medida resuelva un problema público real vinculado con la productividad o reactivación económica. También, advierte un desconocimiento del marco vigente, pues las distribuidoras ya cuentan con contratos asegurados hasta el 2029, que garantizan precios estables para los usuarios regulados, lo cual sería afectado directamente por la propuesta.

El Poder Ejecutivo, advierte también un riesgo de sobrecontratación, porque la migración masiva de MYPE con demandas bajas (50 kW desde el 2030)

¹⁰ <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/1143553-minem-publica-proyectos-para-implementar-cambios-en-la-ley-n-28832-y-asegurar-el-desarrollo-eficiente-de-la-generacion-electrica>
Recuperado el 3 de octubre de 2025.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

generaría aproximadamente 920,784 kW de potencia excedente que las distribuidoras tendrían que pagar sin poder distribuir, aumentando sus costos sin fuente de recuperación. Sostiene que para mitigar este efecto se requeriría renegociar contratos con generadoras.

Por otro lado, explica que la migración masiva al mercado libre produciría un desincentivo a las inversiones en infraestructura eléctrica, al reducir los ingresos por potencia que permiten financiar nuevas obras. Asimismo, asegura que este efecto pondría en riesgo la sostenibilidad del sistema eléctrico. Finalmente, advierte un riesgo directo para los propios usuarios, ya que el mercado libre es más volátil y dependiente de variables externas (hidrología, combustibles, gas natural). En situaciones de estrés, como ocurrió en 2023 con la caída de la producción hidroeléctrica y el alza récord del costo marginal, los usuarios libres sufrieron mayores precios y rupturas de contratos, quedando sin suministro.

En ese sentido, la observación concluye que la autógrafa de ley no presenta un sustento técnico, económico ni jurídico adecuado, no cumple con los estándares de justificación exigidos para la elaboración de leyes, y genera riesgos significativos de sobrecontratación, incremento de tarifas, desincentivo a inversiones y vulnerabilidad para los usuarios que migren al mercado libre.

Comentario:

En relación con la observación sobre la necesidad de un mayor sustento técnico, corresponde precisar que el tema fue ampliamente analizado en el dictamen respectivo. La Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, exige que todo proyecto de ley esté "debidamente sustentado en una exposición de motivos". No obstante, esta exigencia no puede interpretarse en el sentido de que la exposición de motivos deba contener, de manera previa a su aprobación, todos los estudios técnicos definitivos. La doctrina de técnica legislativa reconoce que la exposición de motivos cumple la función de establecer el diagnóstico inicial, las motivaciones y los fines de la norma, pero que este análisis puede y debe ser complementado posteriormente mediante estudios específicos, reglamentaciones sectoriales y evaluaciones de impacto, sobre todo en materias complejas como la energética, donde se requiere información especializada y actualizable.

En este marco, lo relevante es que el dictamen ha mostrado una justificación razonable, presentando un análisis inicial de los costos y beneficios, de los

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

riesgos y de las alternativas normativas, dejando previsto que los detalles serán complementados en la fase de reglamentación y en la implementación gradual establecida en la disposición complementaria final. Esta lógica es coherente con el principio de flexibilidad regulatoria que permite al Estado introducir ajustes normativos transversales conforme avance la transición y se disponga de nueva evidencia.

Por lo tanto, la ausencia de un estudio técnico exhaustivo en la exposición de motivos no invalida la norma ni afecta su constitucionalidad, en tanto existe un sustento razonable y un marco que prevé la evaluación continua. Lo esencial es que el problema público, las barreras de acceso de las MYPE al mercado eléctrico, fue debidamente identificado por lo que se planteó una solución normativa.

Del mismo modo, aunque la autógrafa no incluya en su exposición de motivos datos cuantificados, los fenómenos que busca resolver como la barrera de acceso al mercado libre para MYPE, concentración de costos eléctricos, y dependencia excesiva del mercado regulado, están documentados en estudios sectoriales, informes de OSINERGMIN y experiencias comparadas en otros países. Por ejemplo, los estudios de programaciones decenales de demanda y ofertas del sector eléctrico suelen detectar brechas de acceso para pequeños consumidores en mercados latinoamericanos, lo que justifica la necesidad de abrir criterios de acceso. Por tanto, ya existe un diagnóstico técnico sectorial que respaldaba la necesidad de la norma.

Finalmente, el legislador, como ya lo manifestamos, tiene un margen de configuración en política económica y regulación sectorial. No se exige que todas las hipótesis futuras estén perfectamente cuantificadas desde el inicio, pero sí que la norma no sea arbitraria. En casos de mercados complejos como la electricidad, es común que se adopten reformas progresivas con evaluación continua. La exacción de un análisis perfecto ex ante puede paralizar reformas que son necesarias para modernizar el mercado eléctrico y permitir acceso equitativo a MYPE.

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.

Décima Observación: Sobre las actividades de capacitación

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

La observación sobre las actividades de capacitación señala que, según la Ley 23407, Ley General de Industrias, el Ministerio de la Producción – PRODUCE es la entidad competente para resolver aspectos relacionados con la industria manufacturera, mientras que el Ministerio de Energía y Minas - MINEM (Ley 30705, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas) tiene la competencia exclusiva en materia de energía y minería, incluyendo electricidad e hidrocarburos.

En ese marco, el Ejecutivo cuestiona que el artículo 5 de la autógrafa asigne a PRODUCE, junto con el MINEM, la responsabilidad de implementar programas de capacitación sobre el mercado eléctrico, libre y regulado, dirigidos a las MYPE. Sostiene que esta labor corresponde exclusivamente al MINEM, dada su especialización técnica y rectoría en políticas energéticas. Considera la participación de PRODUCE improcedente, ya que sus competencias están vinculadas al ámbito industrial y no al energético.

Por ello, la observación concluye que PRODUCE debe ser excluido de este rol en la ley, de modo que únicamente el MINEM, en coordinación con gobiernos regionales y locales y con entidades públicas y privadas, asuma la capacitación sobre el mercado eléctrico, preservando la coherencia con el marco normativo de competencias sectoriales.

Comentario:

La observación sostiene que el Ministerio de la Producción (PRODUCE) no debería participar en actividades de capacitación vinculadas al mercado eléctrico porque esta función sería de competencia exclusiva del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), según lo dispuesto en la Ley 30705, Ley de organización y funciones del Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, este enfoque resulta restrictivo e ignora principios de coordinación intersectorial, la transversalidad de las políticas de desarrollo productivo y los mandatos normativos que reconocen la necesidad de articular esfuerzos entre distintos sectores del Estado.

Competencias complementarias entre MINEM y PRODUCE

Si bien el MINEM tiene competencia exclusiva en materia de energía, PRODUCE es el órgano rector en lo referente a políticas de promoción de las MYPE, competitividad productiva e industria. La capacitación sobre el acceso al mercado libre y regulado de electricidad no se limita a un aspecto puramente técnico-

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

energético, sino que tiene un componente empresarial y productivo, ya que busca empoderar a las MYPE en la toma de decisiones sobre costos energéticos, gestión de contratos y competitividad en el mercado. Esto implica que PRODUCE aporta una mirada orientada al fortalecimiento empresarial y la gestión productiva, mientras que el MINEM asegura la rigurosidad técnica en los aspectos energéticos. Cabe precisar que la articulación entre ambas entidades no supone invasión de competencias, sino ejercicio complementario y coordinado, en línea con lo que establece la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto a la gestión multisectorial de políticas públicas.

Las políticas modernas de capacitación y desarrollo productivo se basan en la articulación territorial e interinstitucional. En ese sentido, limitar la capacitación solo al MINEM desconoce la necesidad de que las MYPE, como actores económicos, reciban formación que integre:

- Aspectos energéticos (MINEM).
- Aspectos productivos, financieros y de gestión (PRODUCE).
- Coordinación con gobiernos regionales y locales.

De hecho, la Política Nacional de Competitividad y Productividad (D.S. N.º 345-2018-EF) subraya la necesidad de que el Estado actúe de manera conjunta para mejorar el entorno competitivo de las empresas.

En países como Chile y Colombia, la capacitación para PYMES sobre acceso a mercados energéticos ha sido liderada de manera conjunta por los ministerios de energía y los ministerios de economía o desarrollo productivo, reconociendo que el consumo eléctrico no es solo un tema técnico, sino un factor crítico para la competitividad empresarial. En este caso presentamos un modelo intersectorial, donde PRODUCE no sustituye al MINEM, sino que complementa la capacitación desde su rol de acompañamiento a las MYPE.

Asimismo, el artículo 59 de la Constitución establece que el Estado debe facilitar y promover la libre iniciativa privada y el acceso a servicios básicos para la actividad empresarial. En este marco, excluir a PRODUCE podría limitar la capacidad del Estado para garantizar que las MYPE comprendan de manera integral las oportunidades y riesgos de acceder al mercado eléctrico, dado que se requiere capacitación más allá de lo técnico, incluyendo gestión empresarial, costos de oportunidad y sostenibilidad.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

Por lo expuesto, la Comisión de Energía y Minas rechaza la observación formulada 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

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 108 y 79 del Reglamento del Congreso de la República, corresponde a este poder del Estado pronunciarse sobre las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de la *Ley que establece condiciones para el acceso de la micro y pequeña empresa (MYPE) al mercado libre de electricidad a fin de fortalecer su productividad y promover la reactivación económica del país.*

Luego de un análisis integral de cada una de las observaciones remitidas por el Ejecutivo, esta comisión considera que, si bien se reconocen ciertos riesgos señalados en relación con la evolución del mercado eléctrico, los mismos no son de una magnitud que invalide la norma, sino que pueden ser debidamente gestionados mediante la reglamentación sectorial y la acción de los organismos reguladores como OSINERGMIN. Asimismo, las observaciones que aluden a falta de sustento técnico no resultan atendibles, en la medida en que la exposición de motivos de los proyectos acumulados y el dictamen ya identifican el problema público, justifican la medida y establecen un mecanismo de gradualidad (2026–2030) que brinda al Ejecutivo tiempo suficiente para complementar la implementación con estudios técnicos más detallados.

Debe resaltarse, además, que el mandato constitucional en los artículos 58 y 59 obliga al Estado a promover la libre iniciativa privada y la actividad empresarial, con atención prioritaria a las MYPE. En consecuencia, una medida que busca mejorar sus condiciones de acceso a energía competitiva no constituye un privilegio, sino un instrumento de política pública legítimo para fortalecer la productividad y fomentar la formalización empresarial.

Por otro lado, la doctrina y la experiencia comparada en países de la región muestran que la apertura regulada de los mercados eléctricos a pequeños consumidores organizados constituye una práctica compatible con el equilibrio del sistema y con el desarrollo de políticas de inclusión productiva. Los riesgos señalados, como la eventual volatilidad de precios o los retiros sin contrato, ya están contemplados en el marco regulatorio vigente y pueden ser mitigados

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

mediante ajustes reglamentarios, sin que ello justifique limitar la vigencia de la norma.

En tal sentido, esta comisión concluye que corresponde insistir en la aprobación de la autógrafa en los términos remitidos al Ejecutivo, desestimando las observaciones formuladas, por considerarlas atendidas en el dictamen, mitigables en la reglamentación posterior y no incompatibles con el marco constitucional ni con el interés público que persigue la norma.

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, 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 establece condiciones para el acceso de la micro y pequeña empresa (MYPE) al mercado libre de electricidad a fin de fortalecer su productividad y promover la reactivación económica del país".

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 establece condiciones para el acceso de la micro y pequeña empresa (MYPE) al mercado libre de electricidad a fin de fortalecer su productividad y promover la reactivación económica del país (**Proyectos de Ley 2543/2021-CR, 2691/2021-CR, 3394/2022-CR y 3619/2022-CR**). En tal sentido, se propone que la Autógrafa observada sea aprobada en los mismos términos, para que el Congreso de

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE ESTABLECE CONDICIONES PARA EL ACCESO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE) AL MERCADO LIBRE DE ELECTRICIDAD A FIN DE FORTALECER SU PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS.

la República, en ejercicio de su facultad constitucional, disponga su promulgación y publicación.

Lima, 14 de octubre de 2025.



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 17:06:30-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 11:31:51-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 21:55:02-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 16:06:05-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 15:59:16-0500

VICTOR RAUL CUTIPA CCAMA
Presidente
Comisión de Energía y Minas



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 17:16:25-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 17:47:23-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 13:41:05-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/10/2025 09:48:40-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 10:02:58-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2025 15:34:07-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 15:48:59-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2025 10:41:53-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/10/2025 17:30:49-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2025 14:53:44-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2025 17:30:14-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2025 11:48:49-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/10/2025 13:02:11-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2025 16:12:58-0500