C. Energía y Minas

PL 5870/2023-CR

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00341-2026-2031-CD
RU 23077-CD ACTUALIZADA
17 SEPTIEMBRE 2026 06:48 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
27 JUN. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:44 pm

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

Lima, 27 de junio de 2025

OFICIO Nº 205 **-2025 –PR**

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 27510, Ley que crea el Fondo de Compensación Social Eléctrica, respecto de los usuarios residenciales de distritos donde operen centrales hidroeléctricas. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley cuenta con la siguiente fórmula legal:

> *"**Artículo único. Modificación del artículo 1 de la Ley 27510, Ley que crea el Fondo de Compensación Social Eléctrica***
> *Se incorpora un segundo párrafo al artículo 1 de la Ley 27510, Ley que crea el Fondo de Compensación Social Eléctrica, en los siguientes términos:*
>
> > *"**Artículo 1. Objeto***
> > *[…]*
> > *Adicionalmente, en aquellos distritos donde se ubiquen centrales hidroeléctricas, se aplica el descuento a los usuarios residenciales cuyo consumo sea igual o inferior a 200 kWh/mes, siguiendo los criterios de exclusión de usuarios establecidos en el artículo 3-A".*
>
> ***DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL***
>
> ***ÚNICA. Normativa adicional***
> *Para la implementación del artículo único de la presente ley, el Ministerio de Energía y Minas (Minem), en un plazo no mayor de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente de la vigencia de la presente ley, emitirá las disposiciones necesarias."*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar que el 28 de agosto del 2001, a través de la Ley N° 27510, Ley que crea el Fondo de la Compensación Social Eléctrica, se creó el Fondo de la Compensación Social Eléctrica – FOSE, con el objetivo de beneficiar con un subsidio económico a los usuarios que consumen menos de 100 kWh/mes que pertenecen a la población de menores recursos económicos.

1 Sobre la base del Informe N° 551-2025-MINEM/OGAJ e Informe N° D000984-2025-PCM-OGAJ.

La exposición de motivos de la referida Ley señala lo siguiente:

"Los usuarios residenciales del servicio público de electricidad con consumos menores a 100 kWh pertenecen al sector de la población con menores recursos económicos y como producto de la grave crisis económica que viene atravesando el país, su capacidad de acceso al servicio eléctrico se ha visto gravemente afectada. En ese sentido, resulta urgente promover políticas de ayuda social como garantía indispensable para la recuperación económica del país. Debemos señalar que el mercado de electricidad está compuesto por 62% de usuarios con consumos menores a 100 kWh/mes, los mismos que representan tan solo el 10% del consumo de energía y el 14% de la facturación anual de energía eléctrica".

Posteriormente, mediante Ley N° 31429, Ley que modifica los artículos 1, 2 y 3, e incorpora el artículo 3-A en la Ley 27510, Ley que crea el Fondo de Compensación Social Eléctrica, entre otras disposiciones, amplió el rango de beneficiados por el FOSE a aquellos usuarios con un consumo mensual igual o menor de 140 kW/h.

Esta ampliación, se justificó debido a que el nivel del consumo de los usuarios del servicio público de electricidad de menores recursos económicos que recibían el subsidio FOSE, se había elevado generando dificultades en su acceso al servicio eléctrico y en su permanencia como usuarios del servicio.

Por lo expuesto, la Ley 27510, que creó el FOSE y la Ley N° 31429 que la modificó, mantuvieron el objetivo de beneficiar a los usuarios de menores recursos económicos, por lo que resulta importante mantener dicho objetivo en cualquier cambio que se proponga para esta ley.

De esta manera, el FOSE es un subsidio cruzado; es decir, los usuarios que consumen más energía eléctrica (mayor a 140 kWh) y los usuarios libres, subvencionan a los usuarios que consumen menos energía eléctrica[2], que son los que se consideran de menores recursos económicos.

En tal sentido, pretender ampliar la cobertura del FOSE a los usuarios que se encuentren en distritos que albergan centrales hidroeléctricas en operación y construcción y cuyo consumo sea de hasta 200 kWh/mes, sin efectuar un análisis adecuado que justifique su inclusión, implica que los usuarios que consumen entre 140 kWh/mes y 200 kWh/mes, y se encuentren en distritos que albergan centrales hidroeléctricas en operación y construcción pasen de ser aportantes a ser beneficiarios del subsidio FOSE. Esto, a su vez, generaría un aumento en la facturación de los usuarios aportantes.

3. En adición a lo expuesto, debemos señalar que entre los beneficios que reciben las poblaciones donde se ubican centrales hidroeléctricas, está el canon hidroenergético establecido en el artículo 12 de la Ley N° 27506, Ley de Canon (en adelante, Ley N° 27506), que es pagado por los concesionarios que utilizan el recurso hídrico para la

2 Usuarios residenciales del servicio público de electricidad cuyos consumos mensuales sean menores o iguales a 140 kWh/mes, comprendidos dentro de las opciones tarifarias en baja tensión de uso residencial; se consideran también a aquellos usuarios residenciales de suministros colectivos de venta en bloque con consumo unitario promedio menor o igual a 140 kWh/mes incluyéndose los suministros eléctricos en baja tensión, medidos a través de un medidor conectado en media tensión.

generación de energía, de conformidad con lo establecido por el Decreto Ley Nº 25844, Ley de Concesiones Eléctricas.

Además, el artículo 16 de la Ley N° 27506, establece que el canon hídrico es distribuido entre los gobiernos locales y centros poblados en cuya jurisdicción discurra el origen del agua a ser trasvasada o represada para su explotación. Por lo tanto, actualmente las centrales hidroeléctricas en operación benefician a la población que se encuentra en su zona de influencia. En este caso el beneficio del canon es para toda la población donde se ubican las centrales hidroeléctricas, a diferencia del subsidio FOSE que, por su naturaleza, se enfoca en los usuarios de menores recursos económicos.

Como se mencionó previamente, actualmente las poblaciones en las que se ubican centrales hidroeléctricas ya reciben el beneficio del Canon Hidroenergético. Por otro lado, la Ley FOSE también beneficia a los usuarios de esas poblaciones, cuando su consumo es menor o igual a 140 kWh/mes. Es decir, a los pobladores considerados de menores recursos económicos.

En este sentido, **ampliar el rango de cobertura del subsidio FOSE a los usuarios que consumen hasta 200 kWh/mes, tal como propone la Autógrafa de Ley, implicaría ir en contra del objetivo del FOSE, debido a que se estaría subsidiando a los usuarios con mayores recursos económicos que, se entiende, tienen capacidad de pago suficiente. Adicionalmente, se reduciría el universo de los usuarios aportantes a este fondo, lo cual implicaría que, para cubrir a los nuevos beneficiados, se incremente el recibo de luz de los aportantes no beneficiados**.

En consecuencia, la aprobación de esta iniciativa legislativa requiere un análisis detallado sobre los impactos económicos, tarifarios, contractuales y regulatorios; además, cualquier tipo de propuesta normativa, requiere contar con un minucioso análisis económico, técnico y jurídico sobre su impacto en el Sector Electricidad, así como las consecuencias de esta propuesta.

Falta de justificación de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley

4. Adicionalmente, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

Por su parte, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República[3] señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual "*contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta*".

El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *la presente ley no irroga gasto*[4].

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"[5].

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"[6].

---

3 Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

4 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

5 Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

6 GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf

Al respecto, en el Dictamen de la Comisión de Energía y Minas se indica como sustento de la Autógrafa de Ley bajo análisis, que se requiere favorecer a los usuarios que podrían verse vulnerados con situaciones de emergencia energética; sin embargo, los usuarios que se ubican en las zonas urbano rurales y rurales, en donde se ubican en su mayoría las centrales hidroeléctricas, además de la aplicación del Mecanismo de Compensación de la Tarifa Eléctrica Residencial (MCTER), se benefician de mayores descuentos del Fondo de Compensación Social Eléctrica (FOSE), en relación con los usuarios de las zonas urbanas, por lo que no sería cierto que los usuarios del servicio de energía eléctrica de las zonas urbano rurales y rurales pagan las tarifas más altas, no existiendo razones objetivas sustentadas en el marco regulatorio vigente para la aplicación del trato diferenciado que plantea la Autógrafa de Ley entre los usuarios del servicio de energía eléctrica.

Por lo señalado, el dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley materia de análisis carece de una adecuada justificación, en los términos previstos en la normatividad citada.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

EDUARDO MELCHOR ARANA YSA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27510, LEY QUE CREA EL FONDO DE COMPENSACIÓN SOCIAL ELÉCTRICA, RESPECTO DE LOS USUARIOS RESIDENCIALES DE DISTRITOS DONDE OPEREN CENTRALES HIDROELÉCTRICAS

<u>Artículo único</u>. Modificación del artículo 1 de la Ley 27510, Ley que crea el Fondo de Compensación Social Eléctrica

Se incorpora un segundo párrafo al artículo 1 de la Ley 27510, Ley que crea el Fondo de Compensación Social Eléctrica, en los siguientes términos:

*"**Artículo 1. Objeto***

[...]

Adicionalmente, en aquellos distritos donde se ubiquen centrales hidroeléctricas, se aplica el descuento a los usuarios residenciales cuyo consumo sea igual o inferior a 200 kWh/mes, siguiendo los criterios de exclusión de usuarios establecidos en el artículo 3-A".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Normativa adicional

Para la implementación del artículo único de la presente ley, el Ministerio de Energía y Minas (Minem), en un plazo no mayor de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente de la vigencia de la presente ley, emitirá las disposiciones necesarias.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
A. DÁVILA
Departamento de Relatoría, Agenda y Actas

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.
En Lima, a los diez días del mes de junio de dos mil veinticinco.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. ABENSUR
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
G. FORNO
OFICIAL MAYOR

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA