PL 9268/2024-CR
Y OTROS

– ENERGÍA Y MINAS

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00384-2026-2031-CD
RU 23219-CD ACTUALIZADA
18 SEPTIEMBRE 2026 03:03 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
23 MAYO 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:04

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

Lima, 23 de mayo de 2025

OFICIO Nº 169 -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 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, para garantizar el acceso a la energía. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley presenta la siguiente fórmula legal:

> ***Artículo único. Modificación de los artículos 3 y 5 de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético***
>
> *Se modifican los artículos 3 y 5 de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, en los siguientes términos:*
>
> *"**Artículo 3. Fondo de Inclusión Social Energético (FISE)***
>
> *3.1. Créase el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) como un mecanismo de compensación y subsidio energético destinado a garantizar el acceso a la energía básica para combatir la pobreza energética en favor de los hogares en situación de pobreza y de pobreza extrema. Los recursos del FISE son asignados de manera exclusiva a las personas y familias registradas en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), y a los que actualmente son beneficiarios del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE).*
>
> *3.2. El FISE otorga subsidios directos o compensaciones específicas, en base a criterios de eficiencia, racionalidad económica, mayor grado de inmediatez e impacto para el acceso a servicios energéticos esenciales, tales como electricidad, gas licuado de petróleo (GLP) o gas natural y derivados, priorizando el apoyo a zonas rurales y zonas de pobreza y de pobreza extrema, con el fin de mejorar las condiciones de vida y promover el uso de energías más limpias y sostenibles.*
>
> ***Artículo 5. Destino del Fondo***
>
> *El FISE se destinará, siguiendo el criterio de racionalidad económica, para los siguientes fines:*
>
> *[...]*
>
> *5.3. Compensación social y promoción para el acceso al GLP, incluyendo la distribución gratuita de cocinas y kits de GLP (balones, mangueras y válvulas), de los sectores vulnerables tanto urbanos como rurales, dentro de los que se incluyen a las instituciones educativas públicas bajo el ámbito de los programas nacionales de alimentación escolar; a los comedores que*

1 Sobre la base del Informe N° 429-2025-MINEM/OGAJ, Informe N° D000083-2025-MIDIS-OGAJ-JLZ, Informe N° 095-2025-EF/62.01 e Informe N° D000733-2025-PCM-OGAJ.

forman parte del Programa de Complementación Alimentaria; y a las ollas comunes y similares iniciativas ciudadanas de apoyo, constituidas y registradas en el Registro Único Nacional de Ollas Comunes, creado mediante la Ley 31458, Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento. El presupuesto del FISE asignado para el acceso al GLP debe incrementarse gradualmente, con el fin de sustituir el uso de combustibles contaminantes para cocinar como la leña, el carbón, la bosta, entre otros; por el uso del GLP; y erradicar la pobreza energética en los próximos cinco años. Se crea una comisión conformada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Organismo Supervisor de la Inversion en Energía y Minería, y el Ministerio de Energía y Minas, quien la preside; con el fin de proponer los cambios normativos y regulatorios necesarios para que el Programa Vale FISE pueda llegar a todos los hogares en pobreza energética, y establecer un plan de acción que permita cumplir el objetivo establecido en el presente párrafo".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, aprobado mediante el Decreto Supremo 021-2012-EM, a las modificaciones dispuestas en la presente ley, en el plazo de treinta días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.

SEGUNDA. Actualización de la base de datos del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), actualiza la base de datos del SISFOH en el plazo de treinta días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, a fin de implementar los mecanismos de distribución de los recursos del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE).

TERCERA. Asignación de recursos del FISE

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

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

Análisis Conceptual de Focalización de Programas Sociales.

Según lo indicado por Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH[2], la focalización está referida al conjunto de reglas e instrumentos que permiten identificar a personas o grupos poblacionales en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, como potenciales beneficiarios de intervenciones, a ser provistas por los programas sociales y subsidios del Estado. La acción de focalización es realizada para procurar la asignación eficiente de los recursos públicos de las intervenciones públicas definidas en el marco de la política social, contribuyendo al cierre de brechas relativas a los problemas o carencias que dichas intervenciones buscan resolver.

Para Valenzuela, I.[3], la focalización es un proceso mediante el cual se dirigen los recursos públicos hacia un determinado grupo de destinatarios generalmente seleccionados según el

2 Ver: https://www.sisfoh.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=130&Itemid=784
3 Ver: https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-155/moneda-155-03.pdf

criterio de pobreza. De esta manera, las políticas de focalización del gasto social tienen como objetivo priorizar este sobre la población más pobre, bajo el supuesto que, con ello, el gasto se concentra en las personas que más pueden beneficiarse con dicha política y así se ahorra recursos que podrían haber sido asignados a aquellos que no requieren de una intervención estatal.

En cuanto a lo mencionado por Valderrama, J. & Pichihua, J. (2010), la focalización es un proceso importante dado que, como el presupuesto siempre es limitado, un mecanismo eficiente en la asignación del beneficio, es redireccionar los fondos destinados incorrectamente a los infiltrados para orientarlos a los subcubiertos.

Siendo así, se concluye que, el proceso de focalización en los programas sociales o intervenciones públicas genera eficiencia en la asignación de los recursos que son limitados, para el cual se deben aprobar procedimientos detallados para una adecuada implementación; por tanto, los criterios de focalización que se definan deben permitir la adecuada identificación de la población objetivo o de aquel grupo de personas u hogares que registran una carencia o necesidad que altere su calidad de vida.

Evidencias del funcionamiento del SISFOH

Como parte del análisis de la funcionalidad del SISFOH, se tuvo acceso a un informe de la Contraloría General de la República (CGR) del año 2022 [4] que, mediante una Auditoría de Cumplimiento, alertó al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) que:

- Alrededor de 86 mil hogares contaron con una inadecuada clasificación socioeconómica (CSE) de "pobre" o "pobre extremo" en los años 2020 y 2021, lo que afectó la información considerada en el SISFOH, ya que los casos detectados debieron de haber sido considerados o actualizados en la Clasificación Socioeconómica (CSE) de "no pobre", afectándose así a la eficiente identificación de los grupos poblacionales priorizados para las intervenciones públicas focalizadas.
- En el análisis de la CSE, realizada por la Dirección General de Focalización e Información Social (DGFIS) del MIDIS, se advirtió que no se utilizó la base de datos administrativas (BDA) de la Superintendencia Nacional de Salud (Susalud), que es el primer criterio para identificar a hogares que -según la metodología- tendrían la clasificación de "no pobre" al contar con acceso a algún seguro privado de salud. Este proceso de corroboración llevó a establecer erróneamente la CSE de casi 80 mil hogares.
- También, en la citada auditoría se constató que existe una falta de actualización de los hogares que tienen la CSE de "pobres" o "pobres extremos" en el Padrón General de Hogares (PGH), que después de haber obtenido dicha clasificación, presentaron ingresos que superaron los umbrales de pobreza establecidos en la misma metodología, con lo cual su CSE debió ser actualizada a la de "no pobre". Asimismo, en la revisión de ingresos del hogar, se encontró buena cantidad de hogares que superaban los umbrales de ingreso de pobreza.
- Por otro lado, la auditoría también detectó que la Dirección de Operaciones de la DGFIS, no cumplió los plazos establecidos para la atención de solicitudes de CSE formuladas por ciudadanos integrantes de 40,701 hogares, que equivalen al 21.06% de las 193,228

4 Ver: https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/683974-alrededor-de-86-mil-hogares-fueron-considerados-como-pobres-o-pobres-extremos-por-errores-en-clasificacion-socioeconomica

solicitudes que se presentaron entre los meses de agosto y diciembre del 2021, y provenían de las regiones de Áncash, Cajamarca, Junín, La Libertad, Piura y San Martín.

En cuanto a un análisis realizado en MIDIS (2020) [5], se concluye que el SISFOH opera con pocos recursos y funciona de manera costo-efectiva, lo que ha llevado a optar por un enfoque por demanda y asumir los problemas de error de exclusión que este genera. La carencia de recursos genera muchas limitaciones en todos los niveles del sistema, restringiendo la dimensión de las actividades que permitirían asegurar el cumplimiento de los objetivos del SISFOH. A nivel central, se limita el despliegue de acciones operativas, de asistencia técnica o capacitación, de control de calidad de la información recogida, de validación y consistencia de dicha información, y del monitoreo a las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE), entre otras actividades que son importantes para conseguir una buena operatividad del sistema. Esta falta de recursos también recorta o impide que desde la DGFIS se pueda ejercer una mayor autoridad sobre los municipios y resolver el problema de falta de alienación de objetivos entre el SISFOH y los alcaldes y funcionarios municipales.

Otra de las conclusiones del MIDIS, es que existen aproximadamente 500 municipios que no cuentan con internet, que representan el 27% del total de país. Otro gran problema de las ULE, es la alta rotación del personal (aproximadamente cada 3 meses), pues en general, los empadronadores son personal con un perfil bastante bajo y no reciben capacitación adecuada, ni están informados del proceso de clasificación. Por ello, se ha encontrado que realizan una labor bastante mecánica y regularmente cometen errores en el llenado de las fichas.

Otra de las oportunidades de mejora del SISFOH según MIDIS (2020), es que existe la necesidad de ampliar las categorías dentro de la CSE que hoy se restringen a tres categorías, uno de la cuales (pobre extremo) es muy difícil de identificar. Ejemplo de ello son los adultos mayores que no acceden a Pensión 65 por no llegar a ser clasificados como pobres extremos. Las 3 categorías con las que se cuenta actualmente no son suficientes ni ayudan a una buena identificación de potenciales usuarios para los programas.

También, se puede evidenciar que los criterios de focalización que aplica el SISFOH no describen la condición de pobreza energética que podría tener un hogar, sumado a las dificultades operativas antes expuestas. El único criterio de focalización relativo a energía que usa el SISFOH, es el gasto de electricidad como filtro (Bases Administrativas de OSINEGMIN); según opinión de MIDIS (2020), este parece calificarse de manera estática, con un umbral demasiado bajo y sin tomar en cuenta contingencias en los hogares. Además, se logra filtrar a muy poca población y es fácilmente manipulable. En ese sentido, en tanto no se resuelvan los problemas con este filtro, resulta necesario suspender su uso como filtro y trabajar para buscar formas de usarlo de forma complementaria o como alerta.

Análisis cuantitativo de los efectos de la Autógrafa de Ley en los Beneficiarios del Programa Vale de Descuento GLP

A partir de la Autógrafa de Ley, que busca atender a los hogares en condición de pobreza energética para hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad a nivel nacional, utilizando como mecanismo de selección de potenciales beneficiarios a la CSE que proporciona el SISFOH, es que se pretende modificar el artículo 3 de la Ley N° 29852.

En esta sección, se realiza un análisis de la magnitud de la pobreza energética en el Perú, teniendo como fuente de información a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO-INEI). El

5 Ver: https://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2020/11/Revisiones-de-Evidencias-09-SISFOH.pdf

análisis que se realiza consiste en demostrar la magnitud de la pobreza energética en el Perú, la misma que es comparada con la pobreza monetaria (datos procesados a partir de ENAHO-INEI), la cual se comporta como variable de aproximación a la clasificación socioeconómica que realiza el SISFOH.

Las variables que se usan para el análisis son: "Hogares que usan biomasa para cocinar" y "Hogares que usan biomasa con mayor frecuencia para cocinar", clasificados por ámbito de residencia (urbano y rural) y condición de pobreza (pobre extremo, pobre no extremo y no pobre); considerando que son variables críticas que determinan si un hogar presenta pobreza energética.

Para el análisis numérico, se asumen los siguientes supuestos:

- Considerando que el SISFOH no contiene a todos los hogares del Perú, se utiliza la base de datos de ENAHO (INEI) como fuente de información alternativa, pues contiene la variable de "Pobreza" con la siguiente clasificación: pobre extremo, pobre no extremo y no pobre.
- Dado que la clasificación que realiza el SISFOH es la siguiente: pobre extremo, pobre y no pobre, se asume que la clasificación que realiza ENAHO es similar; por tanto, un hogar clasificado por SISFOH como pobre extremo y pobre, tendría la misma clasificación de acuerdo con los criterios de ENAHO de pobre extremo y pobre no extremo, respectivamente. En cuanto a la CSE de no pobre realizada por SISFOH, se asume que dicha condición sería similar para un hogar calificado como No pobre por ENAHO.
- Luego, con el uso de ENAHO, a partir del *Módulo de Características de la vivienda y del hogar*, respecto a la *pregunta 113. En su hogar, ¿la energía o combustible que utiliza para cocinar los alimentos es*, se construye la variable de: *Hogares que usan biomasa para cocinar*[6]. En este caso, se usa esta variable como una de aproximación para medir el nivel de pobreza energética.

Se inicia el análisis mostrando la evolución de la cantidad de hogares por ámbito de residencia y nivel de pobreza, según los CUADROS Nos. 01, 02 y 03.

CUADRO 01: EVOLUCIÓN DE HOGARES POBRES EXTREMOS, POR ÁMBITO DE RESIDENCIAL

Ámbito de Residencia	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rural	232,493	225,883	206,612	197,829	155,528	153,778	197,308	186,288	236,187	274,557
Urbano	46,372	47,113	42,912	54,784	39,358	48,962	138,921	110,814	145,898	196,027
Total	**278,865**	**272,996**	**249,524**	**252,614**	**194,885**	**202,740**	**336,229**	**297,102**	**382,086**	**470,584**

Fuente: ENAHO (INEI)
Elaboración: FISE – MINEM

6 Usan biomasa para cocinar aquellos hogares que en ENAHO indicaron utilizar: carbón, leña, bosta/estiércol u otros residuos vegetales.

CUADRO 02: EVOLUCIÓN DE HOGARES POBRES NO EXTREMOS, POR ÁMBITO DE RESIDENCIA

Ámbito de Residencia	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rural	551,010	553,509	538,382	560,315	573,216	542,763	540,726	499,416	489,147	435,230
Urbano	677,622	689,735	650,187	716,612	727,262	737,469	1,308,834	1,185,917	1,318,482	1,454,959
Total	**1,228,632**	**1,243,244**	**1,188,569**	**1,276,926**	**1,300,478**	**1,280,232**	**1,849,560**	**1,685,333**	**1,807,629**	**1,890,189**

Fuente: ENAHO (INEI)
Elaboración: FISE – MINEM

CUADRO 03: EVOLUCIÓN DE HOGARES NO POBRES, POR ÁMBITO DE RESIDENCIA

Ámbito de Residencia	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rural	1,224,132	1,260,700	1,297,398	1,306,420	1,348,962	1,379,271	1,272,637	1,456,883	1,388,613	1,413,463
Urbano	5,478,436	5,733,597	5,881,127	5,970,144	6,165,643	6,317,273	5,935,765	6,464,506	6,420,967	6,422,539
Total	**6,702,567**	**6,994,297**	**7,178,525**	**7,276,565**	**7,514,604**	**7,696,544**	**7,208,402**	**7,921,389**	**7,809,580**	**7,836,002**

Fuente: ENAHO (INEI)
Elaboración: FISE – MINEM

Considerando que la Autógrafa de Ley busca atender a los hogares pobres en situación de pobreza energética, se realiza el análisis de medir la pobreza energética a través de la variable de Hogares que usan biomasa para cocinar, en que aquellos hogares que usan biomasa para cocinar (según ENAHO), son hogares que sufren de pobreza energética. En este sentido, es de conocimiento las consecuencias negativas que genera el uso de biomasa en la cocción de alimentos.

El uso de biomasa en hogares rurales calificados como pobres extremos, pobres no extremos y no pobres es casi generalizado, y que desde el 2014 al 2019 presentaba una ligera tendencia a la baja, pero que aumentó desde el año 2020 hasta el 2023 (ver CUADRO 04). También, se evidencia que el uso de biomasa para cocinar en hogares rurales calificados como No pobres, es bastante alta pues entre el 2014 y 2023 la proporción de hogares que usan biomasa osciló entre el 88% y 90% de hogares; por tanto, a través de estos resultados corroboramos que el problema de la pobreza energética es mucho más complejo y ataca a gran parte de la población.

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

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

Fuente: ENAHO (INEI)
Elaboración: FISE – MINEM

Considerando la información del CUADRO 04, y bajo la Autógrafa de Ley de atender sólo a pobres extremos en condición de pobreza energética, el FISE dejaría de atender a más de 1.6 millones de hogares rurales (que representa a aproximadamente 6.5 millones de personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad).

En cuanto a los hogares urbanos, la proporción de hogares que usan biomasa para cocinar

por nivel de pobreza, es significativamente menor a los hogares rurales (ver CUADRO 05), pero si consideramos la presente Autógrafa de Ley, estaríamos dejando sin el beneficio a 2.5 millones de hogares urbanos con indicios de pobreza energética que usan biomasa en la cocción de sus alimentos (según información procesada de ENAHO-INEI).

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

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

Fuente: ENAHO (INEI)
Elaboración: FISE – MINEM

Análisis de efectos de la implementación del SISFOH en el Programa BonoGas

Para realizar esta evaluación, se utiliza como fuente de datos a la Encuesta Nacional de Hogares (INEI), centrando el análisis en los ámbitos urbanos[7] de los departamentos que tienen concesión de gas natural (Ancash, Arequipa, Cajamarca, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima y Piura), que es el ámbito de acción del Programa BonoGas. Es así que, para el año 2023, según los ámbitos geográficos sugeridos, el 27.4% usa gas natural en sus hogares (que representa aproximadamente a 1.45 millones de hogares) y el 72.6% de hogares carecen de este combustible (que representa aproximadamente a 3.82 millones de hogares), según CUADRO 06.

CUADRO 06: HOGARES EN DEPARTAMENTOS CON CONCESIÓN DE GAS NATURAL, SEGÚN USO DE GAS NATURAL (2023)

¿Usan Gas Natural en el hogar?	N° de Hogares	%
No usan	3,821,042	72.6%
Sí usan GN	1,445,097	27.4%
Total	**5,266,138**	**100.0%**

Fuente: ENAHO 2023 (INEI)
Elaboración: FISE

Luego, al caracterizar por nivel de pobreza y vulnerabilidad a los hogares que carecen de gas natural, podemos verificar en el CUADRO 07 que con la implementación del PL 9268 sólo se podrían beneficiar aproximadamente a 747 mil nuevos beneficiarios (siendo 85,855 hogares pobres extremos y 661,332 hogares pobres no extremos). Por lo que, en caso de implementar el SISFOH como criterio de selección de beneficiarios para el Programa BonoGas, se afectará a aproximadamente 855 mil hogares Vulnerables, aumentando la pobreza energética y por ende el gasto del hogar en combustibles alternativos como el GLP.

7 En este análisis se consideran a los ámbitos urbanos de los departamentos que tienen concesión de gas natural, y que registran a más de 20 mil habitantes.

CUADRO 07: HOGARES EN DEPARTAMENTOS CON CONCESIÓN DE GAS NATURAL, QUE NO TIENEN GAS NATURAL (2023), SEGÚN NIVEL DE POBREZA Y VULNERABILIDAD

Nivel de Pobreza y Vulnerabilidad	N° de Hogares	%
Pobre extremo	85,855	2.2%
Pobre no extremo	661,332	17.3%
Vulnerable no pobre	855,544	22.4%
No vulnerable	2,218,311	58.1%
Total	**3,821,042**	**100.0%**

Fuente: ENAHO 2023 (INEI)
Elaboración: FISE

Adicionalmente, al analizar el efecto de la propuesta normativa por estrato socioeconómico, en que se mantiene el esquema actual y sólo se atiende a las viviendas ubicadas en manzanas con estrato socioeconómico Bajo y Medio Bajo, se podrían beneficiar aproximadamente 3 millones de hogares adicionales (siendo 1.7 millones de hogares del estrato Medio Bajo y 1.3 millones de hogares del estrato Bajo), según CUADRO 08; sin embargo, en caso implementar el esquema de SISFOH, sólo se podrían beneficiar con el gas natural aproximadamente a 747 mil nuevos beneficiarios (ver CUADRO 06).

CUADRO 08: HOGARES EN DEPARTAMENTOS CON CONCESIÓN DE GAS NATURAL, QUE NO TIENEN GAS NATURAL (2023), SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO

Estrato Socioeconómico	N° de Hogares	%
Alto	87,416	2.3%
Medio alto	228,378	6.0%
Medio	504,030	13.2%
Medio bajo	1,703,337	44.6%
Bajo	1,297,881	34.0%
Total	**3,821,042**	**100.0%**

Fuente: ENAHO 2023 (INEI)
Elaboración: FISE

De manera complementaria al análisis económico antes desarrollado, debemos manifestar con la implementación del SISFOH en la selección de beneficiarios para el Programa BonoGas, se presentarían ineficiencias operativas, siendo los siguientes:

a) Considerando una manzana en que se ubican muchas viviendas, en caso el SISFOH llegue a evaluar a todos los hogares y otorgando una CSE, no todos los hogares tendrán una CSE de pobre extremo o pobre, por lo que las viviendas calificadas como *No Pobres* no tendrán el incentivo para instalar el gas natural en sus viviendas, por cuenta propia. En ese sentido, en los hogares aledaños y que tengan una CSE de No Pobre, la tasa de

aceptación para instalar gas natural en sus viviendas será muy baja. Al respecto, es preciso mencionar el resultado obtenido en el estudio: *Evaluación del diseño, implementación y medición de los resultados intermedios y efectos el programa de Nuevos Suministros Residenciales de Gas Natural en Lima, Callao e Ica*[8], que ante la pregunta: *De no haber existido el Programa BonoGas, hubiera contratado la instalación del gas natural?*, el 86% respondió que No.

b) En cuanto a que todos los hogares de una manzana calificada anteriormente por INEI en los estratos Bajo, Medio Bajo y Medio, no tendrán la posibilidad de tener gas natural, pues no todos tienen la CSE de pobre extremo o pobre, el costo de la tarifa se vería afectado y se presentará la posibilidad de que se incremente y afecte, por ende, a todos los usuarios/beneficiarios de gas natural. Esto por efecto de la menor densidad de hogares que accederían al gas natural por kilómetro de red de gas natural.

Análisis de efectos de la implementación del SISFOH en el Programa Ahorro GNV

Para el presente análisis, se toma como referencia la base de datos de ENAHO 2023, respecto a la pregunta: ¿Su hogar tiene: Auto, Camioneta?, cuyos resultados obtenidos corresponden a departamentos que en la actualidad cuentan con concesión de gas natural (Ancash, Arequipa, Cajamarca, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima y Piura). En el CUADRO 09, se verifica que solo 4,328 hogares pobres extremos y 76,103 hogares pobres no extremos, cuentan con auto o camioneta; por tanto, en caso se implemente el esquema de SISFOH para seleccionar a los beneficiarios del Programa Ahorro GNV, no podrían acceder al beneficio cerca de 875 mil usuarios (entre Vulnerables no pobres y No Vulnerables), perjudicando a estas familias en el acceso a la canasta básica del hogar por tener que asumir el mayor gasto que le genera el uso de combustibles de mayor precio, como la gasolina y el diésel, respecto al gas natural.

CUADRO 09: RESULTADOS A LA PREGUNTA ¿SU HOGAR TIENE: AUTO, CAMIONETA?, EN DEPARTAMENTOS QUE TIENEN CONCESIÓN DE GAS NATURAL, SEGÚN NIVEL DE POBREZA Y VULNERABILIDAD

Nivel de Pobreza y Vulnerabilidad	N° de Hogares	%
Pobre extremo	4,328	0.5%
Pobre no extremo	76,103	8.0%
Vulnerable no pobre	144,968	15.2%
No vulnerable	730,785	76.4%
Total	**956,185**	**100.0%**

Fuente: ENAHO 2023 (INEI)
Elaboración: FISE

Aportes complementarios respecto a la implementación de la Autógrafa de Ley

Considerando que es el MINEM el responsable de dar cumplimiento a los objetivos de la Política Energética Nacional 2010-2040[9], en que el FISE es un sistema de compensación energética, que permita brindar seguridad al sistema, así como de un esquema de compensación social y mecanismos de acceso universal a la energía; por tanto, el FISE

8 Estudio realizado por Apoyo Consultoría y contratada por Osinergmin en el 2019, cuando era el Administrador del FISE).
9 Aprobado con Decreto Supremo N° 064-2010-EM.

contribuye a alcanzar algunos de los objetivos de la Política Energética Nacional 2010-2040, ligados a: i) Acceso universal al suministro energético, ii) Desarrollar un sector energético con mínimo impacto ambiental y bajas emisiones de carbono en un marco de Desarrollo Sostenible, iii) Desarrollar la industria del gas natural, y su uso en actividades domiciliarias, transporte, comercio e industria así como la generación eléctrica eficiente.

En ese sentido, la implementación de la Autógrafa de Ley, que tiene como objetivo la inclusión del SISFOH para la selección de beneficiarios de los diferentes programas que administra el FISE, **perjudicaría y restringiría el avance en el cumplimiento de los objetivos de la Política Energética Nacional 2010-2040.**

La aprobación de la Autógrafa de Ley, impactaría negativamente al FISE, toda vez que, dejaría de atender a más de 1.6 millones de hogares rurales (que representa a aproximadamente 6.5 millones de personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad); así como también se dejaría sin el beneficio a 2.5 millones de hogares urbanos con indicios de pobreza energética que usan biomasa en la cocción de sus alimentos, considerando que la actualización de beneficiarios se efectúa de manera periódica y en cortos plazos.

Asimismo, respecto al Programa BonoGas, solo se podrían beneficiar con el gas natural aproximadamente a 747 mil nuevos beneficiarios, dejando de beneficiar a aproximadamente 2,250,000 de potenciales beneficiarios.

Finalmente, respecto al Programa Ahorro GNV, que con la aprobación de la autógrafa bajo análisis, no podrían acceder al beneficio cerca de 875 mil usuarios (entre Vulnerables no pobres y No Vulnerables), perjudicando a estas familias en el acceso a la canasta básica del hogar por tener que asumir el mayor gasto que le genera el uso de combustibles de mayor precio, como la gasolina y el diésel, respecto al gas natural.

3. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe precisar que, las competencias y atribuciones del Sector Desarrollo e Inclusión Social difieren de la materia objeto de regulación en la Autógrafa de Ley, la cual no busca regular aspectos vinculados al ámbito de sus funciones, sino que se pretendería regular aspectos relacionados con el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), el cual se encuentra bajo la administración del MINEM, siendo responsable de su diseño e implementación; por lo que, en principio, le corresponde a dicho Sector evaluar la viabilidad técnica y legal del objeto de la Autógrafa de Ley o, en su caso, diseñar o rediseñar las intervenciones que le competen sin necesidad de la aprobación de una ley.

   En efecto, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones del MINEM, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2007-EM, y sus modificatorias, dentro de las competencias exclusivas de dicho Ministerio, se encuentra la de diseñar, establecer y supervisar las políticas nacionales y sectoriales en materia de energía y de minería, asumiendo la rectoría respecto de ellas; teniendo además la función rectora de dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de dichas políticas; para la gestión de los recursos energéticos y mineros; para el otorgamiento y reconocimiento de derechos; para la realización de acciones de fiscalización y supervisión; para la aplicación de sanciones administrativas; y para la ejecución coactiva, de acuerdo a la normativa vigente.

   De esta manera, considerando el marco normativo previamente indicado, si bien la Autógrafa de Ley se alinearía con los objetivos prioritarios de la PNDIS al 2030, **lo planteado en ella se**

encuentra fuera del ámbito de competencia y atribuciones del MIDIS[10]**.**

Teniendo en cuenta que las materias reguladas en la Autógrafa de Ley no se enmarcan dentro de las competencias del MIDIS, , **corresponde realizar una observación** respecto a la modificación del numeral 5.3 del artículo 5 de la Ley N° 29852, que se plantea en el artículo 1 de la Autógrafa de Ley, concerniente a la creación de una comisión conformada por el **MIDIS**, el MEF, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y el MINEM, quien la preside, con el fin de proponer los cambios normativos y regulatorios necesarios para que el "Programa Vale FISE" pueda llegar a todos los hogares en pobreza energética y establecer un plan de acción. Sobre el particular, cabe indicar lo siguiente:

a) La mención al "Programa Vale FISE" estaría referida a la intervención pública focalizada denominada "Vale de descuento GLP para poblaciones vulnerables en zonas rurales y urbanas", la cual se encuentra bajo los alcances del SINAFO, en cuyo marco son los Ministerios (como entidades responsables de dichas intervenciones) los encargados de definir los criterios de elegibilidad alineados con la política social del Estado, bajo los lineamientos del MIDIS. Para ello, se aprobó un nuevo Reglamento y Directiva que establecen pautas y criterios técnicos a efectos de que los Ministerios responsables de intervenciones públicas focalizadas, elaboren el Documento Técnico Definitivo (DTD), el cual contiene los criterios de focalización (conformado por los criterios de elegibilidad, priorización y egreso) de estas intervenciones. En este contexto, es el MINEM el responsable de evaluar en el marco de sus competencias, si es necesario modificar los criterios de elegibilidad sin la necesidad de requerirse una nueva ley.

b) Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 de la Ley N° 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, modificado por la Ley N° 32315 (recientemente publicada en el diario Oficial El Peruano con fecha 30 de abril de 2025), la dirección del FISE se encuentra a cargo de un Comité Directivo, el cual aprueba los procedimientos necesarios para regular los aspectos de carácter administrativo, laboral, operativo, económico y financiero, para la ejecución de los fines del FISE contemplados en el artículo 5 de la citada norma; encontrándose conformado por:

- El Viceministro de Hidrocarburos del MINEM, quien lo preside.
- El Viceministro de Electricidad del MINEM.
- El director general de la Dirección General de Electrificación Rural del Viceministerio de Electricidad del MINEM.
- El director general de la Dirección General de Hidrocarburos del Viceministerio de Hidrocarburos del MINEM.
- Dos (2) representantes del OSINERGMIN.
- Un (1) representante del MEF.

10 Asimismo, cabe precisar que, el antecedente de la citada Autógrafa lo constituye el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley (acumulados) N° 9268/2023-CR, N° 9369/2024-CR, N° 9375/2024-CR, N° 9439/2024-CR, N° 9484/2024-CR, N° 9582/2024-CR y N° 9741/2024-CR, el cual fue aprobado por mayoría en la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República en su Décima Primera Sesión Ordinaria del 4 de marzo de 2025; siendo que, este Ministerio tuvo la oportunidad de pronunciarse, a solicitud de la citada comisión parlamentaria, así también como de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, respecto de 5 de las 7 iniciativas legislativas antes indicadas; concluyendo que, no correspondía que el MIDIS emitir opinión sobre la viabilidad de las referidas propuestas normativas, al no ser competente en la materia que se propone en ellas; sin perjuicio de los comentarios formulados en las referidas opiniones.

c) De lo antes señalado, puede apreciarse que, dentro de las entidades que integran el citado Comité Directivo no se incluye al MIDIS, estando conformado dicho órgano colegiado por representantes del MINEM, OSINERGMIN y MEF en el marco de sus funciones.

d) En ese sentido, y atendiendo a que las competencias y atribuciones del Sector Desarrollo e Inclusión Social difieren de la materia objeto de regulación en la Autógrafa de Ley, la misma que tendría por objeto proponer cambios normativos y regulatorios necesarios en el "Programa Vale FISE", **no correspondería que se incluya al MIDIS en la comisión contemplada en la Autógrafa de Ley**; debiendo por tanto retirarse al MIDIS de dicha conformación.

e) En adición a lo señalado, con respecto a la modificación del citado numeral 5.3 del artículo 5 de la Ley N° 29852, que regula el destino del FISE, corresponde precisar que este abarca tanto a personas como a programas dirigidos a la universalización del acceso a la energía; debiendo agregarse además que, en caso de aprobarse nuevas modalidades de intervención del FISE que requieran evaluar la condición socioeconómica de los hogares, dicha información podrá ser solicitada por el MINEM o la entidad encargada de su implementación al OFIS, de acuerdo con las disposiciones del SINAFO y la gestión de información social, **sin necesidad de incorporar esta evaluación en una norma con rango de ley**.

f) Finalmente, corresponde tener en consideración que, conforme a lo previsto en los artículos 35 y 36 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en consonancia con el artículo 23 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, con respecto a la creación de comisiones multisectoriales del Poder Ejecutivo, **en caso sea temporal, esta se efectúa mediante Resolución Suprema, y de ser permanente, se efectúa por Decreto Supremo, en ambos caso refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los sectores involucrados**; por lo que, la creación de la comisión planteada en la Autógrafa de Ley sería una atribución propia del Poder Ejecutivo y no del Congreso de la República.

En adición a lo señalado, corresponde **realizar una segunda observación** con relación a lo señalado en la **Segunda Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley**, en la cual se indica que, el MIDIS en coordinación con el MINEM, actualiza la base de datos del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) en plazo de 30 días hábiles, a fin de implementar mecanismos de distribución de los recursos del FISE. Al respecto, cabe indicar lo siguiente:

a) **No resulta viable técnicamente actualizar las bases de datos del Registro de Información Social (RIS) conforme a lo planteado en la Autógrafa de Ley**, ya que actualmente, en el OFIS se dispone de documentos técnicos y normativos que permiten que se realicen actualizaciones periódicas en el nivel de la Clasificación Socioeconómica de los hogares a partir de Bases de Datos Administrativas otorgadas por entidades públicas, entre ellas, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Susalud y Sunat. Asimismo, la normativa vigente del SISFOH (Directiva N° 010-2024-MIDIS aprobada mediante Resolución Ministerial N° 178-2024-MIDIS) permite que los hogares puedan actualizar su información y obtener una clasificación socioeconómica acorde a los cambios en su economía, domicilio, cambios en la composición de su hogar u otros que

ameriten que la Unidad Local de Empadronamiento de su Municipio recolecte información para su actualización en la base de datos del SISFOH.

b) En ese sentido, puede apreciarse que, por su naturaleza **la actualización es periódica y está a cargo de otras entidades** o **de los mismos beneficiarios y a través de la Unidad Local de Empadronamiento del Municipio correspondiente**; correspondiendo por tanto **observar** lo señalado en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley.

4. Adicionalmente debemos señalar lo siguiente:

Afectación al Principio de Separación de Poderes y de Competencia

La Supremacía Jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando se dispone que:

> *"Artículo 51.- **La Constitución prevalece sobre toda norma legal**; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado".* (Énfasis agregado)

En función a dicho Principio Constitucional, en el artículo 38 de la Constitución Política del Perú también se dispone que:

> *"Artículo 38.- **Todos los peruanos tienen el deber** de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, **así como de respetar, cumplir y defender la Constitución** y el ordenamiento jurídico de la Nación".* (Énfasis agregado)

Por consiguiente, se puede señalar que el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública; al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.

De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.

En la línea de lo señalado hasta el momento, en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que:

> *"la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito **ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución"**.* (Énfasis agregado)

De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.

Señalado lo anterior, se debe indicar que entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la

organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

> *"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno*
> *Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.*
> *El Estado es uno e indivisible.*
> *Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y* ***se organiza según el principio de la separación de poderes***". (Énfasis agregado)

Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura[11].

Asimismo, en base al Principio de Separación de Poderes, en el numeral 2 del Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se dispone que el Poder Ejecutivo tiene competencias exclusivas que no puede delegar ni transferir:

> *"**Artículo VI. - Principio de competencia***
> *(...)*
> *2. El Poder Ejecutivo ejerce sus* ***competencias exclusivas****, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)".* (Énfasis agregado)

En el marco de estas competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, el artículo 35 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece lo siguiente, sobre las Comisiones:

> ***"Artículo 35.- Objeto de las Comisiones***
> *Las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública.*
>
> *Para otras funciones que no sean las indicadas en el párrafo precedente, el Poder Ejecutivo puede encargarlas a grupos de trabajo.*
>
> *Sus normas de creación deben contener necesariamente disposiciones referidas a:*
>
> 1. *Su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, precisando la entidad pública preexistente de la cual dependen;*
> 2. *Su conformación;*
> 3. *El mecanismo para la designación de su presidente y miembros, así como la precisión del carácter oneroso por el ejercicio de sus funciones en los casos permitidos por esta ley;*
> 4. *Su objeto y las funciones que se les asignan;*
> 5. *Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen; y,*
> 6. *El período de su existencia, de ser el caso."*

11 Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

Además, el artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que las Comisiones se crean en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, conforme al siguiente texto:

> ***"Artículo 36.- Comisiones Sectoriales y Multisectoriales***
> *Las comisiones pueden ser de tres tipos:*
>
> ***1. Comisiones Sectoriales.-*** *Son de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente por resolución ministerial del titular a cuyo ámbito de competencia corresponden.*
>
> ***2. Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal.-*** *Creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.*
>
> ***3. Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente.-*** *Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas."*

Por su parte, el artículo 23 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 054-2018-PCM, señala:

> ***"Artículo 23.- Comisiones del Poder Ejecutivo***
>
> *23.1 Las Comisiones del Poder Ejecutivo pueden ser Comisiones Sectoriales o Comisiones Multisectoriales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.*
>
> *23.2 En caso participen representantes de otros niveles de gobierno, otros Poderes del Estado; así como Organismos Constitucionalmente Autónomos, su participación requiere de la conformidad previa de su máxima autoridad. En dichos casos, la creación de la Comisión se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros de los sectores involucrados, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública.*
>
> *23.3 Excepcionalmente, en las comisiones del Poder Ejecutivo, también pueden participar representantes acreditados de la sociedad civil, academia, gremios empresariales, entre otros, siempre que su participación contribuya al objeto de la comisión.*
>
> *23.4 La información sobre la creación, instalación, funcionamiento y extinción de las comisiones sectoriales y multisectoriales del Poder Ejecutivo se registra en el aplicativo informático que para tal efecto lleva la Secretaría de Coordinación o la que haga sus veces de la Presidencia del Consejo de Ministros conforme a las disposiciones de la materia.*
>
> *23.5 Las agendas de las sesiones, los participantes a estas, los acuerdos que se adopten, así como los informes que propongan las Comisiones Sectoriales y Multisectoriales del Poder Ejecutivo en el marco de sus funciones, son de libre acceso a través de dicho aplicativo, salvo aquella información exceptuada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normativa de la materia." (Subrayado agregado)*

En concordancia con las normas legales citadas, la Autógrafa de Ley plantea modificar el artículo 5 de la Ley N° 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energética, para crear una comisión conformada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Organismos Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y el Ministerio de Energía y Minas, quien la

preside, con el fin de proponer los cambios normativos y regulatorios necesarios para que el Programa Vale FISE pueda llegar a todos los hogares en pobreza energética; no obstante, la iniciativa para crear una comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública, constituye una potestad exclusiva de este Poder del Estado, que se encuentra habilitado para determinar la pertinencia y necesidad de su creación. En este sentido, la propuesta legislativa, al provenir del Congreso de la República, vulnera el Principio de Separación de Poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y el Principio de Competencia, establecido en el numeral 2 del Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158.

Afectación al principio de coherencia normativa

La Autógrafa de Ley propone modificar el artículo 3 de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, con la finalidad de establecer que, los recursos del FISE son asignados de **manera exclusiva a las personas y familias registradas en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)**, y a los que actualmente son beneficiarios del FISE.

Sin embargo, el artículo 7 de la Ley Nº 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, establece lo siguiente:

> ***"Artículo 7. Compensación para promover el acceso al GLP***
> *7.1 El FISE para la promoción del acceso de GLP a los sectores vulnerables es aplicable exclusivamente a los balones de GLP de hasta 10 kg, con la finalidad de permitir el acceso a este combustible a los usuarios de los sectores vulnerables.*
> *7.2 Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Energía y Minas, refrendado por el Ministro de Desarrollo e Inclusión Social,* ***se establecerán los criterios para la focalización de los beneficiarios y la compensación*** *a que se refiere el artículo 512.*
> *7.3 A partir de la focalización a que se refiere el numeral anterior, las empresas concesionarias de distribución eléctrica efectuarán las actividades operativas y administrativas, a través de sus sistemas comerciales, para asegurar el funcionamiento del sistema y efectuarán las transferencias de acuerdo al procedimiento que establezca el reglamento."* (Énfasis agregado)

Al respecto, debemos tener en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

> *"48. De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la* ***coherencia normativa****. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.*
>
> *Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.*
>
> *Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional". (El subrayado es nuestro)*

---

*12 "**Artículo 5.- Destino del Fondo** (...)"*

Por tanto, la Autógrafa de Ley contraviene el principio de coherencia normativa, al no ser coherente con lo establecido en el artículo 7 de la Ley Nº 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético.

Falta de justificación de la Autógrafa de Ley

Cabe señalar 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.

Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República[13] 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*[14].

13 Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.
14 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.

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"[15].

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"[16].

Al respecto, en concordancia con lo opinado por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), el Dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley no ha considerado en el análisis técnico - legal, los siguientes aspectos:

i. La modificación del artículo de la 3 Ley N° 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, plantea que los recursos del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) son asignados de manera exclusiva a las personas y familias registradas en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), y a los que actualmente son beneficiarios del FISE; sin embargo, en la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 004-2021-EM, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley Nº 29852, que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, aprobado por Decreto Supremo Nº 021-2012-EM, se fundamentó que la pobreza energética no es equivalente ni proporcional a la pobreza monetaria, ya que responde a otras variables estructurales, como la inexistencia de redes energéticas, la falta de ofertantes de tecnologías limpias o la ausencia de infraestructura para el acceso a combustibles menos contaminantes, especialmente en zonas rurales y dispersas.

ii. La Autógrafa de Ley establece que el FISE otorga subsidios directos o compensaciones específicas, en base a criterios de eficiencia, racionalidad económica, mayor grado de inmediatez e impacto para el acceso a servicios energéticos esenciales, tales como electricidad, gas licuado de petróleo (GLP) o gas natural y derivados, priorizando el apoyo a zonas rurales y zonas de pobreza y de pobreza extrema, con el fin de mejorar las condiciones de vida y promover el uso de energías más limpias y sostenibles; no obstante, actualmente existen mecanismos de subsidio aplicables a los usuarios del servicio público de distribución de electricidad y gas natural, tales como el Fondo de la Compensación Social Eléctrica (FOSE) creado mediante la Ley N° 2751017; el Mecanismo de Compensación de la Tarifa Eléctrica Residencial (MCTER) creado mediante la Ley N° 3046818; y, el

---

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

16 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

17 **Ley que crea el Fondo de la Compensación Social Eléctrica**
"Artículo 1. Objeto
Créase el Fondo de Compensación Social Eléctrica (FOSE) dirigido a favorecer el acceso y permanencia del servicio eléctrico a todos los 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 o aquellas que posteriormente las sustituyan; 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."

18 **Ley que crea el mecanismo de compensación de la tarifa eléctrica residencial**
*"**Artículo 3. Mecanismo de compensación tarifaria***

Mecanismo de Compensación creado mediante la Ley N° 3231519, entre otros. Lo que debe ser analizado, para determinar si resulta necesario que la Autógrafa de Ley establezca los referidos subsidios directos o compensaciones específicas.

iii. La coexistencia de subsidios directos tanto para gas natural como para GLP, sin una adecuada segmentación y planificación, podría generar distorsiones en la asignación de los recursos del FISE y afectar negativamente los incentivos para la expansión del sistema de distribución por red de ductos, aspecto que no se aborda en el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos.

iv. La entrega gratuita de cocinas y kits de GLP se encuentra establecida en el numeral 12.2 del artículo 1220 del Reglamento de la Ley Nº 29852, que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 021-2012-EM; y, en la Resolución Ministerial N.º 037-2021-

---

Créase un mecanismo de compensación a la tarifa eléctrica residencial aplicable a todos los usuarios residenciales del servicio público de electricidad independientemente de su ubicación geográfica y del sistema eléctrico al que pertenezcan.
Artículo 4. Financiamiento
4.1 El mecanismo de compensación a la tarifa eléctrica residencial se financia con los saldos disponibles del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) previstos en el artículo 4 de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, hasta un máximo de 180 millones de soles anuales, y no demanda recursos adicionales al tesoro público.
4.2 Los saldos disponibles señalados en el numeral precedente son habilitados por el administrador del FISE, priorizando y asegurando las transferencias comprometidas para los fines previstos en los numerales 5.1, 5.2 y 5.3 del artículo 5 de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, las cuales son establecidas en el programa anual de promociones aprobado por el Ministerio de Energía y Minas
(...)"

19 **Ley que establece medidas para impulsar la masificación del gas natural**
"Artículo 8. Creación del mecanismo de compensación para el acceso descentralizado al gas natural
8.1. Se crea el mecanismo de compensación para el acceso descentralizado al gas natural, cuya finalidad es nivelar los precios finales del gas natural para los usuarios regulados del servicio de distribución de gas natural por red de ductos a nivel nacional que no superen los 50 000 m³/mes. Para los usuarios de gas natural vehicular (GNV) el mecanismo del subsidio deberá aplicarse directamente a los titulares de los vehículos, indistintamente si acceden al consumo del gas natural por ductos u otra modalidad de transporte.
8.2. El mecanismo de compensación para el acceso descentralizado al gas natural es financiado de acuerdo a lo que se establece en los siguientes literales, respetando el orden de prelación:
a. Los recursos provenientes del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), conforme al cálculo que realice el administrador del fondo, sin afectar los programas de acceso de GLP y masificación de gas natural del FISE.
Los montos que se calculan como disponibles para el mecanismo de compensación son anuales y la transferencia a las empresas concesionarias se realiza trimestralmente de acuerdo al procedimiento que emite Osinergmin.
b. En el caso de que lo indicado en el literal a) no sea suficiente, el monto restante es cubierto mediante un recargo al servicio de transporte de gas natural por ductos, que se aplica a todos los clientes de las empresas que realizan el servicio de transporte de gas natural por ductos, el cual es administrado por el Osinergmin.
El recargo que es pagado por los generadores eléctricos es compensado mediante un cargo a ser incluido en el peaje del sistema principal de transmisión eléctrica, y es administrado y regulado por el Osinergmin según lo que disponga el reglamento.
8.3. El recargo es calculado por el Osinergmin con periodicidad anual, o ante la ocurrencia de eventos que impliquen la necesidad de una nueva evaluación, y es recaudado y transferido por el prestador del servicio de transporte de gas natural por red de ductos, conforme a las disposiciones que emita el Osinergmin en su calidad de administrador."

20 **Reglamento de la Ley Nº 29852, que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético**
"Artículo 12.- Esquema de compensación social y promoción para el acceso al GLP
El FISE asignará fondos para la compensación social y promoción para el acceso al GLP de los Sectores Vulnerables tanto urbanos como rurales.
(...)
" 12.2. El beneficio del FISE para la promoción para el acceso del GLP a los Sectores Vulnerables, aplicable a los balones de GLP de hasta 10 Kg, se otorgará una sola vez por cada mes calendario. A los beneficiarios que no cuenten con cocina a GLP, previa evaluación de los criterios establecidos en la presente norma, se les entregará por única vez un Kit de Cocina a GLP.
(...)"

MINEM/DM, que incluye el "Proyecto de entrega de kits de cocina a GLP – Etapa I"; por lo que, resultaría innecesario establecer su entrega en la Autógrafa de Ley.

Por lo expuesto, el dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, para garantizar el acceso a la energía, carece de una adecuada justificación en los aspectos mencionados precedentemente.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, la Autógrafa de Ley establece la modificación de atributos críticos del Fondo de Inclusión Social Energético (en adelante, **FISE**), tales como su definición y sus destinos, en los siguientes términos:

- En el artículo 3, como parte de la definición del FISE, entre otros, se dispone que los recursos del FISE, en general, deben ser en favor de los hogares en situación de pobreza y de pobreza extrema, especificando que, los recursos del FISE son asignados de manera exclusiva a las personas y familias registradas en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)[21] y a los actuales beneficiarios.
- En el artículo 5, entre otros, se establece que el presupuesto del FISE asignado para el acceso al GLP (vales de descuento para compra de balones de GLP para uso doméstico, kits y equipos de cocina) debe incrementarse gradualmente.

Dado que la Autógrafa de Ley establece un marco normativo que acota el uso de los recursos del FISE, incluyendo disposiciones que afectan la asignación de recursos productivos y el funcionamiento del mercado energético, se advierte que la propuesta normativa presenta vinculación con las funciones de esta Dirección General, recogidas en el artículo 228° del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del MEF[22], relacionadas a formular, proponer y dirigir medidas de política y planes para la toma de decisiones que promuevan mayor producción y productividad, mejor asignación de recursos productivos, a través de la eliminación de distorsiones, consistentes con la política económica general.

En específico, el artículo 233° del referido cuerpo normativo establece que la Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia tiene, entre otras, la función de "*apoyar en el diseño e implementación de medidas de política y planes de desarrollo de la competitividad global y regional en los ámbitos (...) relacionados en materia de productividad y competencia, en consistencia con el diseño de la política económica general*".

En este sentido, se formula observación a la Autógrafa de Ley conforme los siguientes argumentos:

El proyecto carece de sustento técnico para circunscribir de forma exclusiva los recursos del FISE a programas para población vulnerable, poniendo en riesgo el destino actual de estos recursos para inversión en infraestructura y equipos en beneficio de toda la población (p.e., redes para la masificación de gas natural, conversiones vehiculares, compensación para el desarrollo de nuevos suministros en la frontera energética, entre otros), afectado la seguridad energética, el acceso universal y eficiente a la energía y la transición de la matriz energética

---

21 "El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), es un sistema intersectorial e intergubernamental que provee información socioeconómica a las Intervenciones Públicas Focalizadas para la identificación de sus potenciales usuarios, con la finalidad de contribuir a mejorar la equidad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, en beneficio de aquellos grupos poblacionales priorizados". Consultado en:
https://www.sisfoh.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=123&Itemid=776

22 Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41.

En línea con el objeto general del FISE de acceso a la energía que establece la normativa vigente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley Nº 29852, los fines del FISE comprenden: i) la masificación del uso del gas natural; ii) Compensación para desarrollo en frontera energética; iii) Compensación social y promoción acceso GLP; iv) Compensación a empresas de distribución electricidad; v) Implementación del Mecanismo de Promoción contenido en el Decreto Supremo Nº 040-2008-EM; y, vi) Compensación a las empresas concesionarias de distribución de gas natural y/o empresas estatales[23].

Como resulta evidente, conforme a la legislación vigente, los fines del FISE no solo contemplan acciones destinadas a la población vulnerable (principalmente, vía subsidios al consumo tales como el Vale de Descuento del balón de GLP), con potenciales efectos de corto plazo en el gasto de los hogares; sino también inversiones en infraestructura y equipos para promover el acceso a la energía y a la promoción del gas natural a nivel nacional, con impactos de mediano y largo plazo sobre la productividad y crecimiento de la economía.

Como se muestra en la siguiente tabla, durante el año 2024, el FISE destinó un total de S/ 1 516 millones para diversas acciones orientadas a mejorar el acceso y uso de energéticos en el país, lo cual comprende acciones destinadas a la población vulnerable como también medidas con impacto nacional en materia de inversiones.

EGRESOS DEL FISE, 2024

EGRESOS, según objetivos Ley N° 29852	(S/)	(%)
Objetivo 1: Masificación del uso del gas natural	**816,572,552**	**53.9**
- Programa de promoción de nuevos suministros Lima y Callao	292,326,531	19.3
- Programa de promoción de nuevos suministros Ica	24,362,188	1.6
- Programa de promoción Concesión Norte - BonoGas	110,235,828	7.3
- Programa de promoción Concesión Sur Oeste - BonoGas	5,931,886	0.4
- Programa de promoción Concesión Piura - BonoGas	22,928,926	1.5
- Promoción vehículos GNV en regiones	149,552,534	9.9
- Redes de distribución de gas natural	211,234,659	13.9
Objetivo 2: Compensación para desarrollo en frontera energética	**101,939,670**	**6.7**
- Instalación de acometidas eléctricas domiciliarias	5,096,829	0.3
- Programa masivo fotovoltaico para zonas aisladas	96,842,841	6.4
Objetivo 3: Compensación social y promoción acceso GLP	**409,724,531**	**27.0**
Objetivo 4: Compensación a empresas de distribución electricidad	**181,748,312**	**12.0**
Gastos administrativos	**6,299,099**	**0.4**
TOTAL EGRESOS	**1,516,284,164**	**100.0**

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos del FISE, al II semestre del 2024. Elaboración: MEF - DGAEICYP

Para mayor detalle, con una perspectiva integral de acceso a la energía y al gas natural, la mayor proporción de egresos del FISE en 2024, el 54%, se asignó a inversiones con efecto sostenido esperado sobre la productividad, vía la masificación del uso del gas natural. En específico, dichas inversiones se dedicaron a programas específicos para la promoción de nuevos suministros en Lima, Callao, Ica, Piura, Concesión Norte y Concesión Sur-Oeste (30%);

23 Dicho destino fue incorporado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley Nº 32315 (30.04.2025)

la promoción de vehículos de Gas Natural Vehicular (GNV) de forma descentralizada (10%); y, además, inversiones en nuevas redes de distribución de gas natural a nivel nacional (14%).

En complemento, con foco en la población vulnerable, el FISE destinó el 27% de sus egresos en 2024 para la compensación social y promoción del acceso al GLP en sectores vulnerables, urbanas y rurales (Vale de Descuento del balón de GLP); así como también, el 12% para la compensación a empresas distribuidoras de electricidad que habilita menores tarifas para población focalizada y el 7% para soporte de la ampliación de la frontera energética en zonas aisladas (por ejemplo, programas fotovoltaicos).

De esta manera, como lo muestra la evidencia, el FISE asegura un enfoque integral que no solo promueve el soporte a la población vulnerable (más del 45% de sus egresos en 2024), sino que también combina ello con inversiones en infraestructura y equipos energéticos para promover el acceso a la energía y la masificación del uso del gas natural), a nivel nacional y de forma descentralizada (más del 50% de sus egresos en 2024); fortaleciendo así la sostenibilidad del sistema energético nacional y la productividad y competitividad de la economía.

Por ello, de acuerdo con la información de distribución realizada y proyectada de los recursos del FISE en conformidad con los usos que el marco legal vigente habilita, se advierte que la Autógrafa de Ley -al acotar los usos del FISE a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, imposibilitará progresivamente ejecutar las medidas en curso y proyectadas del Poder Ejecutivo en materia de masificación de gas natural. Como muestra, conforme el Informe de Ingresos y Egresos del FISE al Segundo Semestre de 2024 publicado por el MINEM, solo para los años 2025 y 2026, se prevé dedicar en total S/. 1 583 millones del FISE para inversiones para la masificación del gas natural a nivel nacional (52% de los egresos proyectados de dicho fondo), por lo que la iniciativa legislativa compromete inversiones en proceso de las concesiones de gas natural de Lima y Callao, Ica, Piura, Sur-Oeste y Norte.

En esa línea, resulta necesario señalar que la Autógrafa de Ley es inconsistente con la legislación reciente aprobada por el Congreso, Ley N° 32315, *Ley que establece medidas para impulsar la masificación del gas natural*, publicada el 30.04.2025, que expresamente incluye al FISE como fuente de recursos para impulsar el acceso descentralizado al gas natural para toda la población.

Conforme los argumentos expuestos, la Autógrafa de Ley afecta negativamente la competitividad de la economía peruana, al acotar en la práctica los recursos del FISE a subsidios para la población vulnerable (no menores a S/ 1 mil millones al año), en perjuicio de inversiones de largo plazo con impacto descentralizado para la productividad del país, lo que inviabilizará progresivamente los proyectos del FISE en curso y proyectados en materia de inversiones en infraestructura energética, comprometiendo así la seguridad energética y la expansión del acceso a la energía y masificación del gas natural, con impacto negativo en la productividad y crecimiento económico del Perú.

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

La Autógrafa de Ley plantea, sin proveer un análisis de justificación técnica y sin establecer límites, el incremento progresivo del presupuesto del FISE para acceso al GLP, el cual comprende principalmente subsidios directos para población vulnerable.

Resulta necesario resaltar que los recursos orientados para el acceso al GLP, mediante el Vale de Descuento para el balón de GLP, han presentado un incremento considerable en los últimos años: considerando los últimos 5 años, en un contexto en que el padrón de los usuarios del Vale FISE ha crecido en el orden del 25%, los recursos destinados para el FISE para dicho fin se han casi triplicado (de S/. 160 millones en 2019 a S/. 410 millones en 2024), con lo que su participación respecto del total de egresos ha aumentado en 4.5 puntos porcentuales (de 22.5% a 27.0%).

COMPENSACIÓN SOCIAL Y PROMOCIÓN PARA EL ACCESO GLP (VALE FISE), 2019 Y 2024

Periodo	Monto	% Egreso FISE
2019	S/ 159,714,032	22.5
2024	S/ 409,724,531	27.0
Variación	**+S/ 250,010,499**	**+4.5 puntos porcentuales**

Fuente: Informes de Ingresos y Egresos del FISE. Elaboración: MEF – DGAEICYP.

Es preciso indicar que la variación durante el último quinquenio del presupuesto del FISE para el acceso al GLP ha respondido a situaciones específicas de incrementos significativos el precio del GLP, en una coyuntura marcada por choques estructurales con impactos de mediano y largo plazo (p.e. COVID-19). Como muestra, entre el primer trimestre de 2020 y el mismo periodo de 2022, conforme a información del BCRP, el precio del balón de GLP de uso doméstico se incrementó en 41%, en términos reales.

En ese contexto, se destaca que las participaciones de los diversos usos de los recursos del FISE se han mantenido en los últimos años, sin poner en perjuicio otras prioridades tales como el soporte de dicho fondo a inversiones para acceso a la energía y masificación de gas natural. Ello ha permitido, manteniendo el apoyo a hogares vulnerables como una de las prioridades del FISE, avanzar en aspectos estructurales de la seguridad energética, la masificación del acceso a la energía eléctrica y al gas natural.

En tal sentido, se advierte que establecer un incremento gradual, sin proveer sustento técnico y, en especial, sin plantear un límite superior, podría generar que progresivamente el 100% de los recursos del FISE se dedique a fines de subsidios para población vulnerable, lo que implicaría la paralización progresiva de proyectos de inversión relacionados al uso de los recursos del FISE orientados a la masificación de la energía eléctrica y gas natural en el país, a nivel nacional y de forma descentralizada.

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 29852, LEY QUE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN HIDROCARBUROS Y EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ENERGÉTICO, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA ENERGÍA

Artículo único. Modificación de los artículos 3 y 5 de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético

Se modifican los artículos 3 y 5 de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, en los siguientes términos:

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

3.1. Créase el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) como un mecanismo de compensación y subsidio energético destinado a garantizar el acceso a la energía básica para combatir la pobreza energética en favor de los hogares en situación de pobreza y de pobreza extrema. Los recursos del FISE son asignados de manera exclusiva a las personas y familias registradas en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), y a los que actualmente son beneficiarios del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE).

3.2. El FISE otorga subsidios directos o compensaciones específicas, en base a criterios de eficiencia, racionalidad económica, mayor grado de inmediatez e impacto para el acceso a servicios energéticos esenciales, tales como electricidad, gas licuado de petróleo (GLP) o gas natural y derivados, priorizando el apoyo a zonas rurales y zonas de pobreza y de pobreza extrema, con el fin de mejorar las condiciones de vida y promover el uso de energías más limpias y sostenibles.



Artículo 5. Destino del Fondo

El FISE se destinará, siguiendo el criterio de racionalidad económica, para los siguientes fines:

[...]





5.3. Compensación social y promoción para el acceso al GLP, incluyendo la distribución gratuita de cocinas y kits de GLP (balones, mangueras y válvulas), de los sectores vulnerables tanto urbanos como rurales, dentro de los que se incluyen a las instituciones educativas públicas bajo el ámbito de los programas nacionales de alimentación escolar; a los comedores que forman parte del Programa de Complementación Alimentaria; y a las ollas comunes y similares iniciativas ciudadanas de apoyo, constituidas y registradas en el Registro Único Nacional de Ollas Comunes, creado mediante la Ley 31458, Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento. El presupuesto del FISE asignado para el acceso al GLP debe incrementarse gradualmente, con el fin de sustituir el uso de combustibles contaminantes para cocinar como la leña, el carbón, la bosta, entre otros; por el uso del GLP; y erradicar la pobreza energética en los próximos cinco años. Se crea una comisión conformada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, y el Ministerio de Energía y Minas, quien la preside; con el fin de proponer los cambios normativos y regulatorios necesarios para que el Programa Vale FISE pueda llegar a todos los hogares en pobreza energética, y establecer un plan de acción que permita cumplir el objetivo establecido en el presente párrafo".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, aprobado mediante el Decreto Supremo 021-2012-EM, a las modificaciones dispuestas en la presente ley, en el plazo de treinta días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.

SEGUNDA. Actualización de la base de datos del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), actualiza la base de datos del SISFOH en el plazo de treinta días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, a fin de implementar los mecanismos de distribución de los recursos del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE).

TERCERA. Asignación de recursos del FISE

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

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los treinta días del mes de abril de dos mil veinticinco.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA