# LEY QUE DELEGA EN EL PODER EJECUTIVO LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD, PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS EMPRENDEDORES Y DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y FOMENTO DE LA FORMALIZACION, PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL, IMPULSO DEL DESARROLLO PRODUCTIVO, SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA, DESREGULACION Y ELIMINACION DE BARRERAS BUROCRATICAS, REFORMA ESTRUCTURAL Y MODERNIZACION DEL ESTADO Y MATERIA TRIBUTARIA, ADUANERA Y DE FACILITACION DEL COMERCIO.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. INTRODUCCIÓN GENERAL

### 1.1. Contexto nacional y desafíos estructurales

El Perú enfrenta desafíos estructurales de orden económico, social e institucional que comprometen la seguridad y el bienestar de la población, la competitividad de la economía y la confianza ciudadana en las instituciones del Estado. La inseguridad, la informalidad laboral y empresarial, el estancamiento de la productividad, las brechas de infraestructura y la debilidad institucional constituyen problemas que demandan una respuesta legislativa integral, articulada y de implementación oportuna.

En materia de seguridad ciudadana, el país registra indicadores que exigen atención prioritaria. La tasa de homicidios estimada para el año 2025 se situó en 10,7 por cada 100.000 habitantes, con un intervalo de confianza entre 10,2 y 11,2, lo que refleja una tendencia creciente desde el 7,4 reportado en 2019, aunque el análisis trimestral evidencia una ligera reducción en el cuarto trimestre de 2025 (de 2,6 a 2,5 por cada 100.000 habitantes) respecto del mismo período de 2024[1]. Durante el año 2025 se acumularon más de 25.000 denuncias por extorsión, aunque con una reducción en el cuarto trimestre (de 6.896 en el tercer trimestre a 5.494)[2]. La percepción de inseguridad de la población urbana de 15 y más años de edad se mantuvo en 84,2% en el semestre móvil junio-noviembre de 2025[3], lo que evidencia que la mejora en ciertos indicadores no se ha traducido en una percepción de seguridad por parte de la ciudadanía.

En el ámbito económico, pese a que el Producto Bruto Interno (PBI) creció aproximadamente 3,3% en 2025[4], el empleo informal afecta al 70,2% de la población ocupada[5], una de las tasas

---

[1] INEI – Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC), «Evolución de la Tasa de Homicidios e Indicadores de Seguridad Ciudadana, 2022-2025», Informe Técnico, 22 de enero de 2026. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/7648859

[2] Ibid. Véase también PNP y Fiscalía de la Nación, cifras reportadas en Infobae Perú, «Sicariato y extorsiones baten récord en 2025», 3 de enero de 2026. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2026/01/03/sicariato-y-extorsiones-baten-record-en-2025/

[3] INEI, Informe Técnico – Estadísticas de Seguridad Ciudadana, semestre móvil junio-noviembre 2025, 26 de diciembre de 2025. Disponible en: https://m.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/estadisticas-de-seguridad-ciudadana/.

[4] SUNAT, Nota de Prensa: «Ingresos tributarios del 2025 crecieron 10,8%», enero de 2026. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/sunat/noticias/1348024. *(Nota: La cifra de crecimiento del PBI proviene de esta fuente como dato contextual; se recomienda verificar con el último reporte oficial del BCRP)*.

[5] INEI, Informe Técnico «Perú: Comportamiento de los indicadores del mercado laboral a nivel nacional y en 27 ciudades», basado en la EPEN, enero-diciembre 2025. Publicado en 2026. Además, conviene hacer notar que, de acuerdo con la OCDE (Estudios Económicos del Perú, 2025), se identifican además como causas de la

más altas de América Latina según la Organización Internacional del Trabajo, que sitúa al Perú por encima del promedio regional del 46,7%[6]. Las micro y pequeñas empresas (MYPE) representan el 99,7% del tejido empresarial, pero el 86,8% de ellas opera en la informalidad[7]. La productividad laboral peruana, medida como PBI por hora trabajada, se ubicó en USD 12,55 en 2024, frente a USD 29,57 de Chile y USD 20,55 de México[8][9].

Las brechas de infraestructura ascienden a más de USD 110.000 millones en el largo plazo, abarcando transporte, saneamiento, salud, educación y energía[10]. A diciembre de 2025, el sistema penitenciario alberga 103.757 personas privadas de libertad en 69 establecimientos con capacidad para apenas 41.764, lo que genera una sobrepoblación del 148%[11]. El Tribunal Constitucional ha declarado un estado de cosas inconstitucional respecto del hacinamiento penitenciario y ampliado el plazo al Estado hasta 2030 para revertir la situación[12].

La situación post-pandemia ha agravado estos problemas. Según el INEI, la tasa de pobreza monetaria se elevó durante la pandemia y su recuperación ha sido desigual entre zonas urbanas y rurales. El empleo juvenil registra una caída acumulada del 4% entre 2019 y 2024 —equivalente a más de 160.000 jóvenes menos trabajando[13]—, y la desconexión entre la formación educativa y las necesidades del sector productivo persiste como obstáculo estructural para la competitividad. En el Ranking Mundial de Competitividad 2026 del IMD y Centrum PUCP, el Perú se ubica en la posición 60 de 70 economías evaluadas[14].

### 1.2. Visión y objetivos del programa de gobierno

Frente a este escenario, el Plan de Gobierno 2026-2031 se estructura en tres ejes estratégicos —Orden, Economía y Social— que articulan veintidós temas prioritarios, con la visión de alcanzar al 2031 un país seguro, competitivo y justo, donde la economía social de mercado genere empleo formal y digno, y donde la gestión pública sea moderna, digital y transparente[15].

El primer eje, Orden, aborda de manera integral la seguridad ciudadana, el orden económico y jurídico, mediante acciones para recuperar el control territorial, fortalecer la Policía Nacional, modernizar el sistema judicial, garantizar disciplina fiscal, aplicar un shock desregulatorio, fortalecer las instituciones públicas y combatir la corrupción. El segundo eje, Economía, impulsa los sectores productivos —emprendimiento, minería, energía, agricultura, pesca, turismo,

---

informalidad también a la baja productividad, deficiencias educativas, estructura del mercado y factores geográficos, entre otros.

6 OIT, «Panorama Laboral 2025 – América Latina y el Caribe», 2025.

7 ComexPerú, «Las micro y pequeñas empresas en el Perú – Resultados en 2024», julio de 2025. Disponible en: https://comex-assets.s3.amazonaws.com/comex-assets/web/posts/9750/reporte-mypes-2024.pdf.

8 CEPAL, «Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe 2024», 2024.

9 Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC). Véase EY Perú, «Perú ante un nuevo ciclo de inversión en infraestructura», 2025; y BNamericas, julio de 2026

10 Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC). Véase EY Perú, «Perú ante un nuevo ciclo de inversión en infraestructura», 2025; y BNamericas, julio de 2026.

11 Defensoría del Pueblo, «Informe Defensorial – Supervisión Nacional de Establecimientos Penitenciarios», marzo de 2026.

12 Tribunal Constitucional del Perú, sentencia sobre estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario, con ampliación de plazo al Estado hasta 2030.

13 Instituto Peruano de Economía (IPE), «Hay 160 mil jóvenes menos trabajando entre el 2019 y 2024», 2025. Disponible en: https://ipe.org.pe/hay-160-mil-jovenes-menos-trabajando-entre-el-2019-y-2024/.

14 IMD / Centrum PUCP, «Ranking de Competitividad Mundial 2026». Véase RPP, «Competitividad de Perú en su peor resultado de casi dos décadas», 2026.

15 Plan de Gobierno 2026-2031: PERÚ CON ORDEN, Fuerza Popular, pp. 2-3.

manufactura y transporte, entre otros—, promoviendo competitividad, empleo formal y desarrollo regional sostenible. El tercer eje, Social, prioriza educación, salud, vivienda, agua y saneamiento, seguridad alimentaria, pensiones y deporte[16].

La urgencia y amplitud de las reformas requieren mecanismos legislativos que combinen especialización técnica con celeridad en la implementación. Si bien la vía legislativa ordinaria constituye el cauce natural para estas reformas, la experiencia demuestra que la tramitación parlamentaria de múltiples proyectos de ley de alta complejidad técnica y carácter multisectorial requiere plazos prolongados que resultan incompatibles con la urgencia del diagnóstico. La delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo constituye un instrumento constitucional diseñado precisamente para este supuesto, como lo reconoce la doctrina del Tribunal Constitucional y la práctica legislativa peruana.

### 1.3. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto delegar en el Poder Ejecutivo, en los términos previstos en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, la facultad de legislar, por el plazo de ciento veinte (120) días calendario, en las siguientes materias: (**i**) seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad; (**ii**) promoción y protección de los emprendedores y de la micro y pequeña empresa y fomento de la formalización; (**iii**) promoción del empleo y protección social; (**iv**) simplificación administrativa, desregulación y eliminación de barreras burocráticas; (**v**) impulso del desarrollo productivo e innovación; (**vi**) materia tributaria, aduanera y de facilitación del comercio; y (**vii**) reforma estructural, organización y modernización del Estado.

La amplitud y complejidad técnica de las reformas propuestas, que abarcan desde modificaciones al Código Penal y al sistema penitenciario hasta la creación de una infraestructura pública digital, pasando por la reestructuración de regímenes tributarios y la modernización del aparato estatal, justifica la intervención especializada del Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos que permitan una implementación coordinada, coherente y oportuna.

## II. SUSTENTO CONSTITUCIONAL Y MARCO JURÍDICO DE LA DELEGACIÓN

El artículo 104 de la Constitución Política del Perú establece que "El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa[17]». La norma agrega que no pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Conforme al artículo 101, inciso 4, de la Constitución, las materias indelegables comprenden: la reforma constitucional, la aprobación de tratados internacionales, las leyes orgánicas, la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República. El presente proyecto de ley se circunscribe estrictamente a materias que no se encuentran comprendidas en dichas restricciones[18].

La ley autoritativa tiene dos elementos indispensables: la materia específica a delegar y el plazo determinado para ejercer la delegación. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha

[16] Plan de Gobierno 2026-2031: PERÚ CON ORDEN, p. 2.
[17] Constitución Política del Perú, artículo 104
[18] Constitución Política del Perú, artículo 101, inciso 4.

precisado que la delegación legislativa "es el resultado institucional del ejercicio de la competencia de ejercer función legislativa con que la Constitución ha investido al Poder Ejecutivo" y que la delegación no implica que el Congreso pierda su competencia legislativa durante dicho plazo[19].

El artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República regula el procedimiento para la delegación de facultades legislativas, estableciendo los requisitos formales y sustantivos que debe cumplir la ley autoritativa.

El artículo 2 del presente proyecto de ley delimita con precisión las materias específicas sobre las cuales se delegan facultades legislativas, organizadas en siete ejes temáticos (numerales 2.1 a 2.7), cada uno con sub-materias claramente definidas.

El plazo de ciento veinte (120) días calendario se justifica en la complejidad técnica y la amplitud de las materias delegadas, que requieren la elaboración de múltiples decretos legislativos coordinados entre sí. Este plazo es razonable y se encuentra dentro de los precedentes legislativos peruanos.

## III. MATERIAS ESPECÍFICAS DE LA DELEGACIÓN

### III.1. EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y DE REINSERCIÓN SOCIAL (Art. 2.1)

La seguridad ciudadana constituye una de las principales preocupaciones de la población peruana y un obstáculo central para el desarrollo económico y social del país. Las cifras oficiales reflejan un deterioro de los indicadores durante la última década. Si bien datos recientes muestran señales de mejora en ciertos ámbitos, la situación de seguridad interna es intolerable y la población con justicia reclama una acción decidida por parte del Estado.

La tasa de homicidios ha mantenido una tendencia creciente: 7,4 por cada 100.000 habitantes en 2019; 8,6 en 2022; 9,3 en 2023; 10,1 en 2024; y un estimado de 10,7 en 2025. Según datos de la Policía Nacional del Perú (PNP) presentados por el CEIC, en los primeros 21 días de enero de 2026 se registraron 145 homicidios, una disminución del 11,04% respecto del mismo período de 2025. Las denuncias por extorsión, según la Fiscalía de la Nación, superaron las 27.000 en 2025, habiéndose desarticulado 12.712 bandas y 217 organizaciones criminales en el mismo período[20].

El sector transporte ha sido particularmente afectado: al menos 69 conductores y 5 cobradores perdieron la vida durante sus jornadas laborales en 2025, siendo la extorsión el principal móvil, con el 80% de las empresas de transporte público admitiendo el pago de cupos que rondan los S/30.000 mensuales a organizaciones criminales. Según la Asociación de Bodegueros del Perú, al menos 1.000 bodegas cerraron en 2025 por extorsión sistemática, y solo en Lima más de 2.000 establecimientos cesaron actividades[21] por este flagelo.

---

[19] Tribunal Constitucional, Expediente N° 00012-2011-PI/TC, fundamentos jurídicos 6-8.

[20] Cifras de la PNP y CEIC/INEI. Las cifras específicas reportadas por medios deben validarse con el informe oficial definitivo del CEIC, cuya cifra final se publicaría entre mayo y junio de 2026.

[21] ComexPerú, «Las mypes en jaque: con alta informalidad y sin seguridad, no hay desarrollo», julio de 2025.

El marco normativo penal y procesal penal presenta deficiencias que limitan la eficacia en la lucha contra la criminalidad organizada: tipos penales obsoletos, herramientas investigativas insuficientes, falta de coordinación interinstitucional y un código procesal que requiere optimización para fortalecer la intervención conjunta de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público.

La crisis del sistema penitenciario es igualmente grave. Al mes de diciembre de 2025, la población penitenciaria asciende a 103.757 personas privadas de libertad en 69 establecimientos penitenciarios con capacidad para 41.764, generando una sobrepoblación del 148% y un hacinamiento del 128%, según la Defensoría del Pueblo[22]. Cincuenta de los 69 establecimientos presentan hacinamiento, con casos extremos como el Penal del Callao (423% de sobrepoblación) y Miguel Castro Castro (319%). El Tribunal Constitucional ha declarado un estado de cosas inconstitucional respecto del hacinamiento penitenciario, ampliando el plazo al Estado hasta 2030. Mediante Decreto Supremo N° 014-2024-JUS se declaró en emergencia el INPE por 24 meses[23] y por Decreto Legislativo 1710 se creó la Superintendencia Nacional de Internamiento y Resocialización. Sin embargo, más allá de las declaraciones y los cambios de nombre, crítica realidad del sistema penitenciario no ha cambiado.

La persistencia de altos niveles de hacinamiento ha convertido los establecimientos penitenciarios en focos de criminalidad, desde donde se coordinan delitos como extorsión, sicariato, secuestro y trata de personas. El 78% de la población penitenciaria corresponde a reos primarios, y sin una adecuada clasificación, los penales funcionan como espacios donde las personas menos peligrosas terminan integrándose a redes criminales más estructuradas[24].

Ante este diagnóstico, resulta imperativo dictar medidas legislativas que atiendan la prevención, investigación, persecución, juzgamiento y sanción de la delincuencia común y la criminalidad organizada, para modificar la legislación penal, procesal penal y ejecución penal, con el fin de combatir la inseguridad ciudadana, y fortalecer las capacidades y mecanismos de coordinación, interoperabilidad y actuación de las entidades competentes en materia de seguridad ciudadana y orden interno.

En este marco, se contemplan, a modo de ejemplo, las siguientes medidas: (a) legislar en materia de seguridad ciudadana para fortalecer la prevención, investigación, persecución, juzgamiento y sanción de la delincuencia común y la criminalidad organizada, así como las capacidades y mecanismos de coordinación e interoperabilidad de las entidades competentes; (b) fortalecer, reorganizar y optimizar el Sistema Nacional Especializado de Internamiento y Reinserción Social, incluyendo la dirección, administración, seguridad, control, supervisión y gestión de los establecimientos penitenciarios y centros juveniles; (c) regular la participación temporal y excepcional de las Fuerzas Armadas en la seguridad y apoyo operativo del Sistema Nacional Especializado de Internamiento y Reinserción Social, conforme al marco constitucional vigente; (d) actualizar el marco normativo para la participación e inversión privada en infraestructura penitenciaria, incluyendo asociaciones público-privadas (APP) y otros mecanismos de promoción; y (e) perfeccionar el régimen de tratamiento, trabajo, capacitación, remuneración, alimentación y reinserción de las personas internas en establecimientos penitenciarios, centros juveniles y demás servicios de internamiento.

---

[22] Defensoría del Pueblo, «Informe Defensorial – Supervisión Nacional de Establecimientos Penitenciarios», marzo de 2026.

[23] Decreto Supremo N° 014-2024-JUS, que declara en emergencia el INPE por 24 meses.

[24] Canal N / EC Data, «Perú alcanza nivel histórico de sobrepoblación penitenciaria», 2025

Las reformas que se plantean buscan reducir los índices de criminalidad y fortalecer la seguridad ciudadana; modernizar y reducir el hacinamiento del sistema penitenciario; mejorar la reinserción social y reducir la reincidencia delictiva; y promover la participación privada para la construcción y operación de infraestructura penitenciaria.

En esa línea, entre otras normas que se propone modificar se encuentran: el Código Penal (Decreto Legislativo N° 635); el Código Procesal Penal (Decreto Legislativo N° 957); el Código de Ejecución Penal (Decreto Legislativo N° 654) y sus reglamentos; la legislación del Sistema Nacional Penitenciario; la legislación de APP aplicable al sector penitenciario; la Ley N° 30077 (Ley contra el Crimen Organizado); el Decreto Legislativo N° 1106 (lucha contra el lavado de activos); la Ley N° 32537 (que amplía el REINFO); el Decreto Legislativo N° 813 (Ley Penal Tributaria); la Ley N° 28008 (Ley de Delitos Aduaneros) y su reglamento; la Ley N° 30096 (Ley de Delitos Informáticos); el Decreto Legislativo N° 1348 (Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes); y el Decreto Legislativo 1710 (Crea la Superintendencia Nacional de Internamiento y Resocialización).

## III.2. EN MATERIA DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS Y FOMENTO DE LA FORMALIZACION (Art. 2.2)

### 2.1 Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme)

Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) constituyen el 99,3% del ecosistema empresarial formal peruano, totalizando 2.331.173 empresas al cierre de 2024[25]. El 94,4% son microempresas, el 5,3% pequeñas y el 0,2% medianas. Estas empresas emplean a 10,5 millones de trabajadores, equivalentes al 89,1% del empleo privado nacional.

Sin embargo, la informalidad empresarial sigue siendo el principal obstáculo para su desarrollo. Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2024, el 86,8% de las MYPE no se encuentra registrada en la SUNAT, porcentaje que aumentó 0,5 puntos porcentuales respecto de 2023. El Índice de Capacidad Formal (ICF) elaborado por ComexPerú retrocedió 0,8% en 2024 y se sitúa 2,1% por debajo del nivel de 2019, lo que evidencia una tendencia decreciente en la formalización.

El 80,5% del empleo generado por las Mipyme en el sector privado se encontraba en condiciones informales en 2024, es decir, 8 de cada 10 trabajadores laboraban sin acceso a beneficios como vacaciones, CTS o gratificaciones. Solo el 27,4% de las Mipyme accedieron al crédito formal, y el 76,5% no lleva ningún tipo de registro contable[26]. Según un estudio de Ipsos para MiBanco, el 66% de los emprendedores considera que ser formal es demasiado costoso y complicado.

Las MYPE también son las principales víctimas de la inseguridad ciudadana: la extorsión ha provocado el cierre masivo de establecimientos y desalienta la formalización, la inversión en tecnología y la expansión de los negocios.

### 2.2 Propuesta de solución

[25] PRODUCE, Observatorio PRODUCEmpresarial, «Las Mipyme en Cifras 2024», noviembre de 2025.
[26] ComexPerú, «Inclusión financiera de las mypes: avances y retos», 2025.

La informalidad no se explica única ni principalmente por la falta de fiscalización o por una decisión cultural. Como lo ha explicado Macroconsult, el propio diseño de los regímenes tributarios, laborales y de protección social crea escalones de costo: cuando una empresa vende más, contrata más trabajadores o paga mejores sueldos, enfrenta saltos bruscos en impuestos, beneficios sociales y obligaciones administrativas. Esto induce a muchas unidades productivas a mantenerse pequeñas, dividirse, sub-reportar ventas o conservar trabajadores fuera de planilla. La formalización debe convertirse en una decisión económicamente viable, y crecer no debe activar un salto abrupto de costos. La reforma debe integrar impuestos, empleo y protección social, en lugar de tratarlos como compartimentos separados.

*Nuevo Régimen Pro-Formalización*

En ese sentido, recogiendo un diagnóstico y un planteamiento hechos por Macroconsult, la propuesta plantea reemplazar la fragmentación por dos esquemas generales y progresivos: (i) un régimen único de impuesto a la renta empresarial, con tasas marginales crecientes y exigencias contables graduales; y (ii) un régimen laboral único, en el que los derechos y aportes aumenten progresivamente según el nivel salarial. El objetivo no es preservar indefinidamente un régimen especial para MYPE, sino construir una ruta continua de crecimiento desde la microempresa hasta la empresa grande.

Asimismo, la delegación contemplará la regulación de aspectos especialmente relevantes para las MYPE, eliminando los incentivos normativos que mantienen a la empresa pequeña en la informalidad: (i) la unidad de diseño deja de ser el “tamaño de la empresa” y pasa a ser la capacidad económica, utilidad e ingreso salarial; (ii) la formalización se concibe como una trayectoria gradual; (iii) la reforma tributaria y laboral deben aprobarse de manera coordinada, para evitar que se mantengan incentivos a la informalidad; y (iv) el aumento de la productividad depende de facilitar la movilidad empresarial hacia escalas mayores, el acceso a capital, tecnología, mercados y trabajadores más productivos, entre otros factores.

*“Licencia 0”*

Por otro lado, se también requiere dictar medidas para promover la formalización, productividad, competitividad, digitalización, innovación, financiamiento, asociatividad, acceso a mercados y crecimiento de las micro y pequeñas empresas, cooperativas y emprendimientos. A modo de ejemplo, se propone la implementación de la "Licencia 0", un producto orientado a las MYPE cuyo objetivo es facilitar la obtención de autorizaciones y la acreditación del cumplimiento de requisitos para operar, mediante una plataforma digital única e interoperable que centralice todos los trámites de formalización; mejora del acceso a financiamiento, garantías y mercados; y (programas de capacitación y asistencia técnica.

*Financiamiento*

Además, se contempla medidas para facilitar el financiamiento, incluyendo mecanismos de garantías para facilitar el acceso al financiamiento formal de las micro, pequeñas y medianas empresas a través del sistema financiero, mediante un esquema de cobertura parcial del riesgo crediticio que complemente la evaluación realizada por las entidades financieras. El sistema deberá operar bajo criterios de sostenibilidad fiscal, proporcionalidad y gestión adecuada de riesgos, promoviendo una mayor inclusión financiera, el desarrollo empresarial y la inversión productiva, especialmente en segmentos con acceso limitado al crédito. Su diseño deberá preservar los incentivos para una adecuada originación y administración de los créditos por

parte de las entidades financieras. El acceso al crédito formal será una poderosa palanca para impulsar el desarrollo y la formalización de las pequeñas y microempresas.

*Régimen Societario*

El Decreto Legislativo N° 1409, que crea el régimen alternativo societario SACS pretendió bajar costos y simplificar la constitución de empresas en el país para así impulsar la formalización de negocios y emprendimientos. Este mecanismo entró en operaciones en el 2021; sin embargo, este régimen societario no ha logrado emplearse de forma generalizada: del 100% de empresas constituidas entre 2021 y 2024, las SACS no han llegado a ser ni el 0.5%. Ello pese a que el régimen permite la constitución de la empresa en línea, sin la intervención de notarios y con un costo administrativo de apenas S/18.70.

Varios aspectos explican esta situación, incluyendo que solo tiene el atractivo de permitir la constitución de la empresa en línea, pero no permite el registro de otros actos societarios de esta forma, la exigencia de emplear la firma digital se constituye en una barrera de acceso para la gran mayoría de la ciudadanía que no cuenta con los certificados digitales o desconoce su uso y (su baja difusión por parte de abogados y desconocimiento de los bancos sobre su uso, generando resistencia para la apertura de cuentas.

Por estas razones, la propuesta busca corregir dichos aspectos limitantes para que la regulación de las SACS cumpla con el propósito de formalizar los negocios y emprendimientos. Además de compatibilizarla con las últimas disposiciones sobre constitución de empresas en la nueva Ley N° 32353, Ley para la formalización, desarrollo y competitividad de las MYPE dictada el 2025, que hasta la fecha se encuentra sin reglamentar.

Esas propuestas tienen por objeto el incremento significativo de la formalización empresarial; la reducción de costos, plazos y barreras para iniciar y operar un negocio; una mayor productividad y competitividad del sector MYPE; y la ampliación de la base tributaria.

*Saneamiento de Propiedad y Titulación*

Un elemento central en la formalización es la formalización de la propiedad inmobiliaria, es decir la titulación.

La titulación de la propiedad en el Perú arrastra un problema estructural de informalidad que se remonta a décadas. A pesar de esfuerzos importantes, en particular a través de COFOPRI (Organismo de Formalización de la Propiedad Informal) creado en los años noventa —que llegó a titular millones de predios urbanos— y de los programas de formalización rural, se estima que un porcentaje muy significativo de los predios del país aún carece de título inscrito en Registros Públicos (SUNARP), o presenta títulos incompletos, con cadenas de tradición defectuosas, sin correlato registral actualizado o sustentados únicamente en documentos privados, constancias de posesión o títulos administrativos no inscritos.

El segundo gran problema —íntimamente ligado al primero— es la ausencia de un catastro único, integral y actualizado. En el Perú coexisten múltiples fuentes catastrales que no dialogan adecuadamente entre sí: el catastro predial urbano a cargo de las municipalidades, el catastro rural gestionado por los gobiernos regionales y por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, los catastros de comunidades campesinas y nativas, las áreas naturales protegidas administradas por el SERNANP, los catastros mineros de INGEMMET, el catastro forestal del SERFOR, y la base gráfica del propio Registro de Predios de SUNARP. La Ley del Sistema

Nacional Integrado de Información Catastral Predial (Ley N° 28294) y el ente rector SNCP buscaron precisamente unificar esta información, pero su implementación efectiva ha sido lenta y parcial. La consecuencia es que un mismo lote puede aparecer en distintas bases con distintos linderos, áreas y titulares, o simplemente no aparecer.
Este doble déficit —informalidad y falta de catastro integrado— se traduce en graves problemas de seguridad jurídica: superposiciones de partidas registrales sobre un mismo predio (doble o triple inscripción), discrepancias entre el área registral y el área real, títulos otorgados por entidades distintas sobre el mismo terreno (por ejemplo, comunidad campesina versus adjudicación estatal, o predio rural versus expansión urbana municipal), invasiones que luego pretenden formalizarse por prescripción adquisitiva o vía administrativa, y un mercado creciente de tráfico de terrenos y falsificación de títulos.

En este contexto, se hace indispensable dictar normas que permitan promover y facilitar el saneamiento y la titulación de la propiedad inmueble, así como de su régimen de independización, división, acumulación y transferencia, mejorando la regulación de los derechos reales y promoviendo la seguridad jurídica y la solidez de los títulos y contratos y del mercado inmobiliario.

### III.3. EN MATERIA LABORAL Y DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL (Art. 2.3)

El mercado laboral peruano se caracteriza por una estructura profundamente heterogénea y segmentada, donde 7 de cada 10 trabajadores se desempeñan en condiciones de informalidad, sin acceso a derechos laborales ni protección social adecuada. Si bien la cobertura de salud ha alcanzado niveles nominalmente altos (95.3%), esta se sustenta mayoritariamente en el SIS y no en el seguro social contributivo, mientras que la cobertura previsional sigue siendo dramáticamente baja (42.7%).

Las causas de la informalidad son múltiples e interrelacionadas. Entre ellas se cuentan los elevados costos laborales no salariales, las rigideces normativas (especialmente la interpretación jurisprudencial sobre la reposición en el despido), la complejidad administrativa, la baja productividad de las MYPE, la debilidad de la fiscalización laboral y factores culturales que normalizan la informalidad.

De acuerdo con la Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al cierre del año 2025, la Población en Edad de Trabajar (PET), definida por la OIT como las personas de 14 y más años de edad, asciende a aproximadamente 26.6 millones de personas a nivel nacional. De ese total, la Población Económicamente Activa (PEA) —es decir, las personas que están trabajando o buscando activamente un empleo— alcanza 18.5 millones de personas, lo que equivale al 69.4% de la PET. Los restantes 8.1 millones de personas se encuentran en condición de inactividad laboral (estudiantes a tiempo completo, jubilados, personas dedicadas a labores del hogar, personas con discapacidad, entre otros).

Del total de la PEA, 17.6 millones de personas se encontraban ocupadas en el año 2025, lo que representó un incremento de 1.5% (252,300 personas) respecto al año 2024. Aproximadamente 900 mil personas se encontraban desempleadas, con una tasa de desempleo nacional de 5.1% en el primer trimestre de 2026.

En cuanto a los niveles de empleo, para el periodo julio 2024 – junio 2025, del total de la PEA ocupada, 9.5 millones de personas tenían empleo adecuado (un incremento de 5.7% respecto

al periodo anterior), en tanto que 7.9 millones se encontraban en situación de subempleo (una reducción de 3.9%). El subempleo se compone del subempleo por insuficiencia de horas (subempleo visible) y del subempleo por ingresos (subempleo invisible), siendo este último el más relevante.

La PEA ocupada se distribuye según categoría ocupacional de la siguiente manera:

- **Asalariados del sector privado:** representan el 38% de la PEA ocupada (aproximadamente 6.7 millones de personas). Son quienes laboran para una empresa o entidad privada en relación de dependencia o subordinación.
- **Trabajadores independientes:** también representan el 38% de la PEA ocupada (aproximadamente 6.5 millones de personas). Son quienes laboran por cuenta propia sin utilizar mano de obra asalariada. Más del 90% de este grupo realiza actividades no profesionales en condiciones precarias.
- **Asalariados del sector público:** representan el 9% de la PEA ocupada (aproximadamente 1.6 millones de personas). Son quienes laboran para entidades del gobierno nacional, regional o local, así como empresas públicas.
- **Trabajadores familiares no remunerados:** representan el 9% de la PEA ocupada (aproximadamente 1.6 millones de personas).
- **Empleadores:** constituyen el 4% de la PEA ocupada.
- T**rabajadores del hogar:** representan el 2% de la PEA ocupada.

Esta distribución pone de manifiesto que solo el 50% de la PEA ocupada tiene un empleo asalariado (sumando sector privado y público), mientras que el otro 50% se desempeña como autónomo (independientes y trabajadores familiares, principalmente). En los países de la OCDE, el promedio de empleo asalariado es de 90%.

### 3.1 La informalidad laboral

La informalidad laboral constituye el problema estructural más grave del mercado laboral peruano. Según el INEI, la tasa de empleo informal a nivel nacional alcanzó el 70.2% en el año 2025. Esto significa que, de los 17.6 millones de personas ocupadas, aproximadamente 12.3 millones tienen empleos informales, sin acceso a beneficios laborales básicos ni protección social. Solamente 5.3 millones de personas (29.8%) cuentan con un empleo formal.

La informalidad presenta fuertes disparidades según diversas variables:

- **Por área geográfica:** en el área rural, la informalidad alcanza el 94.8%, mientras que en el área urbana se sitúa en 64.5%.
- **Por sexo:** afecta más a las mujeres (72.7%) que a los hombres (68.2%).
- **Por edad:** entre los jóvenes de 14 a 24 años, la informalidad alcanza el 84.9%; en el grupo de 25 a 44 años es de 65.3%; y entre mayores de 45 años llega a 70.8%.
- **Por nivel educativo:** la informalidad afecta al 94.6% de quienes tienen solo educación primaria, al 81.2% de quienes completaron secundaria y al 37.9% de quienes cuentan con educación universitaria.
- **Por tamaño de empresa:** en empresas de 1 a 10 trabajadores, la informalidad es de 88.6%; en empresas de 11 a 50 trabajadores, de 44%; y en empresas de 51 y más trabajadores, de 15.6%.
- **Por sector económico:** agricultura, pesca y minería concentran la mayor informalidad (91.1%), seguidos de servicios (57.6%).

- **Por ciudades:** la informalidad supera el 80% en Juliaca (82.3%), Pucallpa (73.8%) y Ayacucho (71.9%), mientras que Ica (54.0%) y Lima Metropolitana/Callao (54.8%) presentan los niveles más bajos.

Del 70% de informalidad global, dos terceras partes se explican por la informalidad tributaria de los trabajadores autónomos (cuya tasa es del 90%) y un tercio por la informalidad laboral de los asalariados (con una tasa aproximada del 50%). En el caso de los asalariados, la informalidad se concentra principalmente en las microempresas, donde alcanza casi al 90% de sus trabajadores, y en el trabajo del hogar, con una tasa que supera el 80%.

Según la OIT, el Perú registra la tasa más alta de empleo informal en América Latina con 70.8%, superando a Ecuador (70.0%) y Paraguay (67.2%). En contraste, Uruguay (22.3%) y Chile (24.9%) presentan los niveles más bajos, mientras que el promedio regional se sitúa en 46.7%.

### 3.2 Cobertura de seguridad social

La cobertura de algún tipo de seguro de salud alcanza al 95.3% de la población ocupada en 2025. Sin embargo, la mayoría de la cobertura proviene del Seguro Integral de Salud (SIS), un seguro estatal subsidiado para personas de bajos ingresos, al cual está afiliado el 62.8% de la población ocupada. Solo el 28% está afiliado a EsSalud, el Seguro Social de Salud que corresponde a los trabajadores formales dependientes. Esta composición revela que, aunque la cobertura de salud es nominalmente alta, la calidad y profundidad de las prestaciones es limitada para la mayoría de la población ocupada.

La situación de la cobertura previsional es considerablemente más precaria. Apenas el 42.7% de los trabajadores está afiliado a algún sistema de pensiones (ya sea el Sistema Nacional de Pensiones – SNP, administrado por la ONP, o el Sistema Privado de Pensiones – SPP, administrado por las AFP). En las zonas rurales, esta cifra se reduce drásticamente al 14.6%. Esto implica que más de la mitad de la fuerza laboral no está ahorrando para su vejez a través de ningún mecanismo previsional.

En respuesta a esta situación, en 2025 se promulgó la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, que contempla la afiliación universal obligatoria desde los 18 años (vigente a partir de junio de 2027), la incorporación gradual de los trabajadores independientes al sistema (con aportes iniciales de 2% desde 2028 y 5% a partir de 2034), y la ampliación de cobertura del pilar no contributivo para ciudadanos en situación de pobreza o vulnerabilidad.

### 3.3 Algunas Causas

La informalidad laboral en el Perú es un fenómeno multicausal y estructural. Entre las principales causas identificadas se encuentran las siguientes:

*Elevados costos laborales no salariales*
Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los costos laborales no salariales en el Perú equivalen al 72% del salario formal promedio, muy por encima del promedio regional de 51%. Estos costos incluyen principalmente las indemnizaciones por despido, las gratificaciones legales, la CTS, los aportes a EsSalud (9% de la remuneración a cargo del empleador), las vacaciones remuneradas y otros conceptos. En el régimen general, contratar formalmente a un trabajador que percibe la Remuneración Mínima Vital (RMV) puede implicar un costo adicional para el empleador de hasta cerca del 59% del salario bruto. Estos costos constituyen un fuerte

desincentivo para la formalización, especialmente en las micro y pequeñas empresas de baja productividad.

*Rigideces del mercado laboral*
El régimen de protección contra el despido arbitrario constituye una de las rigideces más significativas del mercado laboral peruano. A partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (desarrollada hace aproximadamente 25 años), se ha interpretado que el despido sin causa justa puede dar lugar a la reposición del trabajador en su puesto, y no solamente a una indemnización económica, lo que ha generado una significativa incertidumbre regulatoria para los empleadores. Esta situación ha incentivado el uso masivo de contratos temporales (a plazo fijo): según la Planilla Electrónica del MTPE, solo el 30% de los asalariados privados formales tiene un contrato a plazo indeterminado, mientras que el 70% posee un contrato temporal, a pesar de que la gran mayoría realiza actividades permanentes.

Asimismo, el umbral de 20 trabajadores para la participación obligatoria en utilidades ocasiona una concentración de firmas justo por debajo de ese límite, distorsionando las decisiones de crecimiento empresarial.

*Complejidad administrativa*
Los procesos de inscripción, registro y obtención de licencias para operar formalmente son largos, complejos y costosos. Además, existen múltiples regímenes tributarios (régimen general y tres especiales para empresas más pequeñas) que presentan problemas diagnosticados: no sirven como transición al régimen general, promueven la atomización empresarial, no incentivan la compraventa formal y facilitan la evasión tributaria. Las MYPE representan el 99.1% del total de empresas en el Perú y, al cierre de 2024, el 86.8% de ellas operaba en la informalidad.

*Insuficiente generación de empleo asalariado y baja productividad*
La economía peruana no genera suficiente empleo asalariado, lo que obliga a la mitad de la PEA ocupada a autoemplearse, en la gran mayoría de los casos en condiciones precarias: actividades poco productivas, bajos ingresos, jornadas extensas y sin protección social. El 81% del empleo se concentra en ramas económicas con predominio de bajos valores de productividad y altos niveles de informalidad, como servicios (36%), agricultura (25%) y comercio (20%). La productividad de las empresas más pequeñas es 23 veces menor que la de las grandes empresas.

## 3.4 Propuestas legislativas

### 3.4.1 Promoción del Empleo Formal

Como se ha señalado líneas arriba, la informalidad es el elemento estructural más importante que viene frenando la creación de empleo adecuado en el Perú. La informalidad, a su vez, como se ha explicado, es producto de un marco legal inadecuado que ahuyenta a los emprendedores y a las empresas de la formalidad. Por ello, como parte de las propuestas para la promoción del empleo, se incluye la creación de un régimen especial para fomentar la creación de empleo de calidad como parte del esfuerzo de formalización en las micro y pequeñas empresas.

La propuesta recoge los planteamientos formulados por especialistas en la materia como Macroconsult al respecto y busca reemplazar los distintos regímenes laborales por un esquema único, pero con derechos y aportes que aumentan progresivamente según la remuneración del trabajador. Su lógica es que los costos no salariales deben guardar relación con la capacidad

contributiva del trabajador y de la empresa, y no depender principalmente del tamaño formal de la unidad productiva.

En este sentido, la propuesta contempla lo siguiente:

- Unificar el marco laboral, evitando reglas separadas para microempresa, pequeña empresa y régimen general.
- Hacer progresivos los aportes a salud y pensiones. La presentación plantea aportes menores para salarios bajos y una convergencia hacia las tasas generales conforme aumenta la remuneración.
- Permitir una articulación más flexible entre SIS y EsSalud, evitando duplicidades o la pérdida abrupta de cobertura cuando el trabajador se formaliza.
- Graduar la CTS y las gratificaciones por nivel salarial, hasta alcanzar los beneficios completos en los tramos superiores.
- Hacer progresiva la participación en utilidades según tamaño empresarial y revisar los umbrales que incentivan a no superar determinado número de trabajadores.
- Flexibilizar la protección frente al despido dentro de un régimen común

Esta propuesta es parte de una reforma integral destinada a facilitar la formalización de los emprendedores y de las empresas y que comprende también aspectos tributarios y regulatorios.

La propuesta no busca reducir beneficios sino que busca eliminar los incentivos normativos que mantienen a la pequeña empresa en la informalidad. La unidad de diseño deja de ser el “tamaño de la empresa” y pasa a ser la capacidad económica (utilidad o ingreso salarial). La formalización se concibe como una trayectoria gradual, no como un salto de todo o nada. En este sentido, la reforma tributaria y la laboral deben aprobarse de forma coordinada; modificar solo una puede dejar intactos los incentivos a la informalidad.

### 3.4.2 Promoción del Empleo de los Jóvenes

De acuerdo con las estimaciones del INEI, en el primer trimestre de 2026 la Población Económicamente Activa (PEA) juvenil de 14 a 24 años alcanzó los 2 millones ochocientos treintaiún mil trescientas (2,831,300) personas, es decir, las personas en este rango de edad que trabajan o buscan activamente un empleo. La tasa de actividad de este grupo se ubicó en 47,9% en el primer trimestre de 2025, lo que significa que más de la mitad de los jóvenes en edad de trabajar no participa en el mercado laboral, ya sea porque se dedica exclusivamente a estudiar o porque ha desistido de buscar empleo.

Según la Senaju, en el año 2024 la distribución de actividades de los jóvenes de 15 a 29 años fue la siguiente: el 45,5% se dedicaba únicamente a trabajar, el 25,4% solo estudiaba, el 11,6% estudiaba y trabajaba simultáneamente, y el 17,4% no estudiaba ni trabajaba (jóvenes denominados "NINI").

Las cifras sobre calidad del empleo juvenil son especialmente preocupantes. Según datos del INEI correspondientes al primer trimestre de 2026, de los jóvenes de 14 a 24 años que se encontraban ocupados, solo el 33,6% tenía un empleo adecuado, entendido como aquel que proporciona una jornada laboral de 35 horas semanales o más y/o ingresos superiores a la remuneración mínima vital. El restante 56,1% se encontraba en situación de subempleo, es decir, en trabajos precarios, con jornadas reducidas involuntariamente o con ingresos insuficientes para cubrir la canasta básica.

Los principales problemas que caracterizan la situación laboral de los jóvenes peruanos son los siguientes:

- Al primer trimestre de 2026, la tasa de desempleo juvenil (14 a 24 años) se ubicó en 9,6%, casi el doble del promedio nacional (5,1%). Esto se traduce en aproximadamente 271.800 jóvenes que, pese a buscar activamente un empleo, no logran encontrarlo. En Lima Metropolitana, la situación es aún más crítica: la tasa de desempleo juvenil urbano ha llegado a cifras cercanas al 15%.
- El 84,8% de los trabajadores de 14 a 24 años labora en condiciones de informalidad, muy por encima del promedio nacional de 69,8%. Esto implica que la gran mayoría de jóvenes trabaja sin acceso a seguro de salud, pensiones, compensación por tiempo de servicios (CTS), vacaciones ni gratificaciones. La informalidad constituye la vía dominante de inserción laboral. El 56,1% de los jóvenes ocupados se encuentra subempleado, ya sea por percibir ingresos por debajo de la remuneración mínima vital o por trabajar menos horas de las que desean. Este nivel de subempleo es considerablemente mayor que el observado en otros grupos etarios.
- Entre 2019 y 2024, el empleo juvenil acumuló tres años consecutivos de caída. Según estimaciones del Instituto Peruano de Economía (IPE), más de 160.000 jóvenes de 15 a 29 años dejaron de trabajar en ese período. De ellos, aproximadamente 90.000 no solo dejaron de trabajar, sino que también abandonaron la búsqueda de empleo. En contraste, los trabajadores de 30 años a más crecieron en 6%, con cerca de 800.000 puestos adicionales.
- Entre 2019 y 2023, el número de jóvenes que no estudian ni trabajan aumentó en 193.000. En 2024, los NINI representaron el 17,4% de la población joven a nivel nacional. El 85% de este incremento se concentró en los niveles socioeconómicos D y E, los más vulnerables. Regiones como Cajamarca, Arequipa y Puno registraron proporciones particularmente altas, con uno de cada cinco jóvenes en condición de NINI.
- En 2024, el 23,3% de las mujeres jóvenes de 15 a 29 años no estudiaba ni trabajaba, frente al 11,6% de los hombres jóvenes. Esta diferencia de 11,7 puntos porcentuales evidencia que las mujeres enfrentan barreras adicionales, asociadas principalmente a las cargas de cuidado no remunerado, la discontinuidad educativa y el acceso desigual a oportunidades laborales.

Algunas de las barreras que explican la precaria situación laboral de los jóvenes peruanos son las siguientes:

- **Falta de experiencia laboral.** La ausencia de experiencia previa es identificada como la principal barrera para la inserción laboral juvenil. El 47,7% de los jóvenes señala la falta de experiencia como el obstáculo más importante para acceder a un empleo. Las empresas exigen experiencia que los jóvenes, por definición, no pueden tener al buscar su primer trabajo, generando un círculo vicioso de exclusión.
- **Desconexión entre el sistema educativo y el mercado laboral.** La oferta académica no responde adecuadamente a la demanda de habilidades técnicas, digitales y socioemocionales que requiere el mercado laboral. Los jóvenes acumulan años de estudio, pero no adquieren las competencias que las empresas priorizan. Debido a los avances tecnológicos, las empresas requieren cada vez más habilidades socioemocionales (determinación, estabilidad emocional, trabajo en equipo) además de las cognitivas, y los jóvenes peruanos carecen de ellas en la medida necesaria.
- **Escasez de vacantes formales accesibles para jóvenes.** El 21,9% de los jóvenes identifica la falta de vacantes formales como una barrera relevante. Además, solo el 27% de las empresas difunde sus ofertas laborales en canales digitales utilizados

masivamente por la población joven, lo que genera una desconexión entre la oferta y la demanda de trabajo.

- **Altos costos de contratación formal.** La legislación laboral peruana impone costos significativos para la contratación formal (beneficios sociales, CTS, gratificaciones, vacaciones), lo que desincentiva la formalización del empleo juvenil, particularmente en las micro y pequeñas empresas donde se genera la mayor parte del empleo. Un incremento de la remuneración mínima vital, si bien beneficiaría a quienes ya tienen empleo formal, podría elevar las barreras a la formalización para los jóvenes más vulnerables.

Para abordar esta compleja problemática, se necesita urgentemente del dictado de normas que ofrezcan un tratamiento integral. En este sentido, en línea con lo planteado por destacados especialistas en la materia (Horizonte Laboral, Proyecto de Ley que Promueve la Formalización para el Trabajo, la Inserción Laboral y la Protección Social, Instituto Bicentenario)[27] se plantea el dictado de un Decreto Legislativo que trate y regule de forma específica la problemática del empleo juvenil, con la finalidad de promover la generación de oportunidades laborales y de desarrollo laboral y profesional para los jóvenes, incluyendo la formación para el trabajo, la información sobre oportunidades laborales, el financiamiento, los mecanismos de contratación laboral, el régimen de beneficios, entre otros.

### 3.4.3 Gastos de Capacitación Laboral

Se propone precisar y ampliar el alcance de los gastos de capacitación deducibles para efectos del Impuesto a la Renta de conformidad con el artículo 37 de la LIR, con el objetivo de eliminar incertidumbres interpretativas que afectan la seguridad jurídica, generan litigiosidad y desincentivan la inversión empresarial en formación de capital humano.

El Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por Decreto Supremo N.° 179-2004-EF, reconoce como deducibles los gastos necesarios para producir y mantener la fuente de renta, incluyendo aquellos destinados a servicios educativos para el personal, en tanto la deducción o este prohibida. Sin embargo, la interpretación dada a esta norma a lo largo del tiempo se ha ido haciendo cada vez más restrictiva e impredecible, lo cual encarece y hace riesgoso para las empresas asumir el costo de programas y actividades de capacitación para su personal.

Como lo señala Horizonte Laboral, "*esta situación ha generado un entorno de inseguridad jurídica, en el que las empresas enfrentan riesgos tributarios al financiar programas de formación más complejos o de mayor duración, aun cuando estos se encuentren directamente relacionados con las funciones del puesto o con la mejora de la productividad empresarial. En la práctica, ello ha reducido el uso de la capacitación como herramienta estratégica de gestión del talento, particularmente en sectores que requieren actualización tecnológica, reconversión laboral o especialización técnica*" (Horizonte Laboral, Proyecto de Ley para la Dinamización del Mercado Laboral, Instituto Bicentenario)[28].

### 3.4.4 Bonos por Productividad

[27] La elaboración de este proyecto, encargado por el Instituto Bicentenario, contó con el valioso apoyo de Horizonte Laboral, el Instituto Peruano de Economía (IPE), Apoyo Consultoría, el Consejo Peruano de Competitividad (CPC) y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

[28] La elaboración de este proyecto, encargado por el Instituto Bicentenario, contó con el valioso apoyo de Horizonte Laboral, el Instituto Peruano de Economía (IPE), Apoyo Consultoría, el Consejo Peruano de Competitividad (CPC) y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Se propone la modificación del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 003-97-TR, con la finalidad de establecer un marco legal claro, objetivo y transparente, para el otorgamiento de bonos de productividad al personal.

En el régimen vigente, la Ley de Productividad y Competitividad Laboral define la remuneración como toda contraprestación de libre disposición que percibe el trabajador por sus servicios. Como lo ha señalado Horizonte Laboral, no existe una regulación específica que reconozca incentivos económicos vinculados al cumplimiento de metas o resultados como conceptos no remunerativos, lo que ha generado incertidumbre respecto de su tratamiento legal y ha desincentivado la implementación de esquemas formales de compensación variable orientados a productividad, lo cual ha derivado en la renuencia de las empresas a implementar incentivos por desempeño ante el riesgo de contingencias laborales y tributarias. Ello desincentiva o encarece el uso de mecanismos que permitan promover y premiar el mejor desempeño y consiguientemente el incremento de la productividad.

**3.4.5 Funciones de la SUNAFIL y del Sistema de Inspección Laboral en materia de formalización laboral**

Destacados especialistas en la materia han señalado la necesidad de orientar a la SUNAFIL y al Sistema de Inspección del Trabajo no solo a la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones formales y sustantivas de carácter laboral y la eventual sanción por incumplimiento, sino también hacia una función orientativa y promotora de la formalización (Horizonte Laboral, Proyecto de Ley para la Dinamización del Mercado Laboral, Instituto Bicentenario).

En tal sentido, Horizonte Laboral ha indicado que si bien la SUNAFIL fue concebida como la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, con competencias orientadas a la fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, el énfasis normativo de sus funciones ha estado históricamente asociado al control y la sanción de las empresas formales, sin desarrollar de manera explícita un mandato orientado a la formalización como resultado principal de su actuación. Esta configuración ha reforzado una lógica de intervención predominantemente reactiva, con resultados limitados en términos de reducción estructural de la informalidad laboral.

De la misma manera, se contempla la modificación de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, con la finalidad ampliar de manera expresa la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo también hacia la promoción de la formalización laboral y la protección efectiva de los derechos de las personas trabajadoras, incorporando un enfoque preventivo, focalizado y basado en resultados, sin desnaturalizar la potestad fiscalizadora del Estado.

Asimismo, conforme a la recomendación de los especialistas antes citados, se requiere la coordinación interinstitucional en el ejercicio de la función inspectiva, evitando duplicidad y priorizando el logro de los objetivos. En la práctica, uno de los principales problemas que enfrentan las empresas —en especial las micro y pequeñas empresas— es la fragmentación de la actuación estatal en materia laboral, tributaria, previsional y de seguridad social. Actualmente, diversas entidades públicas realizan fiscalizaciones, requerimientos de información y acciones de control de manera paralela y no siempre coordinada, lo que genera duplicidades, cargas administrativas innecesarias e incertidumbre jurídica respecto de las obligaciones exigibles y los criterios aplicables.

Como lo ha observado Horizonte Laboral, esta situación afecta mucho más a las MYPE, que cuentan con menores capacidades administrativas y técnicas para atender múltiples requerimientos simultáneos de distintas entidades administrativas. En este sentido, en lugar de facilitar la transición a la formalidad, la superposición de actuaciones, competencias administrativas y entidades, puede convertirse en una barrera adicional al cumplimiento, que ahuyente a las empresas de la formalización y refuerce sus incentivos a la informalidad o a la evasión parcial de obligaciones, en contravención de los objetivos de la política laboral.

Por ello, conforme al planteamiento de Horizonte Laboral, se requiere reforzar la la coordinación operativa entre SUNAFIL y entidades clave, como la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), el Seguro Social de Salud (EsSalud) y otras entidades competentes. El objetivo no es ampliar indiscriminadamente la fiscalización, sino evitar duplicidades, compartir información relevante y focalizar las intervenciones en los sectores y territorios con mayor informalidad y menor cobertura de protección social.

### 3.4.6 Mejora del Régimen de Beneficios Laboral

Se propone implementar mecanismos que mejoren el régimen de beneficios, permitiendo al trabajador y al empleador, sea mediante acuerdo individual o mediante la negociación colectiva, flexibilizar la aplicación de ciertos beneficios laborales.

Entre ellos se incluye la posibilidad de modificar los criterios de distribución de la participación legal en las utilidades o de acordar formas participación de participación voluntaria incluyendo en empresas actualmente no comprendidas en el régimen de participación legal, permitir acuerdos de compensación de jornada y distribución flexible de tiempos laborados, mejorar los mecanismos y modalidades de contratación, modernizar el régimen del descanso vacacional permitiendo su modificación en forma consensuada.

Igualmente, se requiere aclarar legalmente el tratamiento indemnizatorio del cese por pérdida de confianza en los trabajadores de dirección, en línea con el criterio establecido por el VII Pleno Jurisdiccional Supremo.

### 3.4.7 Regulación del Cese Colectivo

Se contempla la modificación del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 003-97-TR, con la finalidad de realizar ajustes al régimen de extinción de contratos de trabajo por causas económicas o técnicas, corrigiendo defectos en la regulación actual que han llevado a la inoperancia a estos regímenes normativos impidiendo la necesaria flexibilidad que deben tener las empresas frente a cambios en la realidad económica o técnica.

Actualmente, la normativa exige que, para configurar un cese colectivo, la medida afecte al menos al 10 % del total de trabajadores de la empresa, umbral que condiciona el inicio del procedimiento ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.

Como lo ha anotado Horizonte Laboral, esta exigencia ha generado efectos perversos, pues no responde a la lógica de las causas objetivas, sino a un criterio meramente cuantitativo que nada dice sobre la razonabilidad o necesidad empresarial de la medida. Adicionalmente, observan estos especialistas, el marco actual no permite la aplicación de ceses objetivos individuales, aun

cuando existan causas legítimas de naturaleza económica, tecnológica, estructural u organizativa debidamente acreditadas. Esta rigidez impide a las empresas realizar ajustes graduales y razonables, forzándolas a optar entre mantener estructuras insostenibles o adoptar decisiones más drásticas.

Este problema afecta de manera particular a las micro, pequeñas y medianas empresas, que no siempre cuentan con márgenes financieros suficientes para absorber cambios abruptos en la demanda, en los costos o en la tecnología.

Por otro lado, se requiere un mayor desarrollo de la normativa en materia de cese colectivo por causas técnicas.

En resumen, las propuestas tienen por objeto el incremento del empleo formal y la cobertura de protección social; reducción del desempleo juvenil y fortalecimiento de la transición formación-empleo; aumento de la productividad laboral; modernización de la fiscalización laboral con enfoque en formalización; y mejora en el régimen de beneficios laborales aumentando la flexibilización y posibilidad de acuerdos trabajador – empleador.

**3.8. Racionalización de los feriados no laborables**

El artículo 6 del D.Leg. N° 713, en su texto original de 1991, que regula el descanso vacacional y los feriados, contenía 12 feriados nacionales. Sin embargo, entre 2021 y 2023, el Congreso incorporó cuatro nuevos feriados mediante leyes específicas. Así, la lista vigente del artículo 6 del D.Leg. N° 713 (según la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 31822) suma 16 feriados nacionales: Año Nuevo, Jueves y Viernes Santos, Día del Trabajo, Batalla de Arica (7/jun), San Pedro y San Pablo (29/jun), Día de la FAP (23/jul), Fiestas Patrias (28 y 29/jul), Batalla de Junín (6/ago), Santa Rosa de Lima (30/ago), Combate de Angamos (8/oct), Todos los Santos (1/nov), Inmaculada Concepción (8/dic), Batalla de Ayacucho (9/dic) y Navidad.

A esto se suma la práctica del Ejecutivo de declarar días no laborables compensables mediante decreto supremo (los denominados "días puente"), que amplían los periodos de descanso efectivo. En 2024, por ejemplo, se declararon hasta 10 días no laborables adicionales (incluyendo los vinculados al foro APEC para Lima y Callao). El D.S. N° 042-2025-PCM y, más recientemente, el D.S. N° 075-2026-PCM (que declaró el 27 de julio de 2026 como día no laborable) continúan esta tendencia.

Sumando los 30 días de vacaciones anuales y los 16 feriados, los trabajadores peruanos tienen 46 días libres remunerados al año, la cifra más alta entre los países de la OCDE y la Alianza del Pacífico.

El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) ha documentado con rigor los efectos macroeconómicos que cada feriado adicional reduce el crecimiento anual del PBI en 0.04 puntos porcentuales en su primer año de implementación y que cuando se trata de un feriado nacional (obligatorio para público y privado), el impacto se duplica: -0.08 puntos porcentuales. De hecho, los feriados "puente" (que generan fines de semana largos) producen el mayor impacto negativo: -0.08 puntos porcentuales en el crecimiento del PBI. En términos monetarios, la Cámara de Comercio de Lima (CCL) estima pérdidas de hasta S/1,400 millones por día feriado cuando se paralizan sectores clave. Según la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), los cuatro nuevos feriados incorporados entre 2022 y 2025 han generado una pérdida acumulada

de S/6,000 millones. El impulso al turismo, si bien real, es insuficiente para compensar las pérdidas en los demás sectores productivos.

Un dato estructural particularmente preocupante: pese a tener la mayor cantidad de días libres remunerados en la región, el Perú registra la menor productividad laboral promedio entre los países de la OCDE y la Alianza del Pacífico (US$12.55 por hora trabajada, según la CEPAL).

En este sentido, es urgente racionalizar el régimen legal y el número y oportunidad de los feriados no laborables, reduciendo el número de éstos.

## III.4. EN MATERIA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, DESREGULACIÓN, ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS Y REFORMA DE LA CALIDAD REGULATORIA (Art. 2.4)

Los trámites y procedimientos administrativos en el Perú se caracterizan por su complejidad, con requisitos innecesarios, excesivas demoras y sobrecostos que dificultan la relación entre el ciudadano y la administración pública. Existe una marcada dispersión normativa en los tres niveles de gobierno, con diferencias significativas en costos, plazos y requisitos para un mismo procedimiento. La calidad regulatoria presenta deficiencias, con una proliferación normativa que no siempre se sustenta en un análisis de impacto regulatorio adecuado. Las barreras burocráticas persisten pese a los esfuerzos del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Según el Ranking de Competitividad Mundial 2026, el Perú se ubica en el puesto 60 de 70 economías en eficiencia del gobierno.

### 4.1 Simplificación administrativa

Los indicadores internacionales de competitividad reflejan de manera sostenida las dificultades que enfrentan las personas naturales y jurídicas para interactuar con la administración pública peruana. El Perú presenta rezagos significativos en indicadores como apertura de negocios, obtención de autorizaciones, registros y otros que impactan en el desarrollo de actividades económicas, en comparación con los estándares de los países miembros de la OCDE y con otros países de la región.

Entre los principales problemas identificados en el diagnóstico que sustentan la propuesta, se encuentran, los siguientes:

- **Proliferación y dispersión de procedimientos administrativos:** Existe una multiplicidad de procedimientos, requisitos y servicios prestados en exclusividad que no han sido objeto de revisión sistemática, generando cargas innecesarias que desincentivan la formalización y el desarrollo de actividades económicas.
- **Ausencia de estandarización y digitalización:** La falta de estandarización de formularios, plazos y requisitos entre entidades de un mismo nivel de gobierno, así como entre los distintos niveles de gobierno, genera incertidumbre y costos de transacción elevados. La digitalización de procedimientos avanza de manera desigual y sin una estrategia coherente que garantice la interoperabilidad de los sistemas de información del Estado.
- **Debilidad de los mecanismos de interoperabilidad y ventanilla única:** A pesar de los avances normativos en materia de gobierno digital e interoperabilidad, su implementación aún es incipiente, lo que obliga a ciudadanos y empresas a presentar reiteradamente información y documentación que el Estado ya posee.

- **Aplicación deficiente del silencio administrativo y la fiscalización posterior:** Los mecanismos del silencio administrativo positivo y de la fiscalización posterior, concebidos como instrumentos para agilizar la atención de procedimientos y reducir el costo de la supervisión ex ante, no se aplican de manera generalizada ni consistente por parte de las entidades de la Administración Pública.

### 4.2 Deficiencias del Marco Normativo e Institucional en Materia de Calidad Regulatoria

El marco normativo e institucional vigente en materia de mejora de la calidad regulatoria y análisis de impacto regulatorio presenta las siguientes limitaciones que impiden su plena eficacia:

- **Complejidad y dispersión normativa:** Las disposiciones en materia de calidad regulatoria y análisis de impacto regulatorio se encuentran dispersas en múltiples cuerpos normativos de diferente jerarquía, lo que dificulta su aplicación coherente y predecible por parte de las entidades del Poder Ejecutivo.
- **Procedimientos de aprobación excesivamente onerosos:** Los procesos de elaboración, aprobación y publicación de normas del Poder Ejecutivo están sujetos a requerimientos procedimentales que pueden genera dilaciones innecesarias.
- **Insuficiente incorporación de la evaluación ex post:** El ordenamiento actual privilegia la evaluación ex ante de las normas en detrimento de mecanismos sistemáticos de evaluación ex post que permitan verificar si las regulaciones aprobadas están produciendo los efectos deseados o generan cargas regulatorias superiores a los beneficios que persiguen.

### 4.3 Propuestas legislativas

Ante la situación antes descrita, se propone dictar normas para simplificar, optimizar, estandarizar, digitalizar, fusionar o eliminar procedimientos administrativos, requisitos y servicios prestados en exclusividad vinculados al desarrollo de actividades económicas, comerciales, ambientales, productivas y de prestación de servicios, así como establecer medidas para reducir plazos, costos y cargas administrativas, fortalecer la interoperabilidad, las ventanillas únicas, el silencio administrativo, la fiscalización posterior y la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno.

Asimismo, se mejorará la regulación de las tasas, aportes, y otros cobros que realizan las entidades de la administración pública por los servicios que brindan, para asegurar su racionalidad, eficiencia y transparencia, evitando mecanismos de cobro o de ingresos propios que generen incentivos inadecuados.

Entre las medidas generales a dictar se incluyen:

- Incorporar y modificar disposiciones que permitan la simplificación, modificación y eliminación de requisitos y trámites innecesarios.
- Estandarizar procedimientos de diversos trámites que permitan tener uniformidad en cuanto a requisitos y plazos de aplicación obligatoria por los tres niveles de gobierno.
- Establecer medidas orientadas a reducir plazos, costos y cargas administrativas, incluyendo cobros y pagos.
- Garantizar la aplicación efectiva del silencio administrativo positivo
- Eliminar las barreras burocráticas que impiden o encarecen el ejercicio de actividades económicas en los tres niveles de gobierno.

- Crear la constancia digital generada automáticamente por el Sistema Único de Trámites (SUT) como mecanismo válido para reconocer la aprobación automática de los procedimientos administrativos y la aplicación del silencio administrativo positivo, a fin de garantizar certeza jurídica inmediata a los administrados.
- Introducir un enfoque de regulación basada en riesgos: a menor riesgo, menor control, de tal manera que las actividades de riesgo bajo o medio estén sujetas al silencio administrativo positivo, y solamente las actividades de riesgo alto al procedimiento de evaluación previa sujeto al silencio administrativo negativo, a fin de reducir costos de cumplimiento regulatorio.
- Obligar que todo requisito guarde relación directa con el objeto del trámite solicitado, prohibiendo que las entidades formulen observaciones a solicitudes por requisitos no previstos en los TUPA, y exigiendo que el análisis de calidad regulatoria evalúe también el cumplimiento de las normas en materia de eliminación de barreras burocráticas y, en general, de las disposiciones en materia de simplificación administrativa, a fin de reforzar los principios de legalidad y simplicidad, y prevenir la imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad
- Establecer un plazo mínimo predecible para atender requerimientos de información, prohibiendo requerimientos no motivados, a fin de eliminar la discrecionalidad en plazos y garantizar la proporcionalidad y razonabilidad de los requerimientos.
- Garantizar una notificación que especifique los presuntos vicios incurridos, el interés público afectado y los derechos del administrado, de manera previa al ejercicio de la nulidad de oficio, a fin de garantizar un adecuado derecho de defensa del administrado y la transparencia en el ejercicio de la facultad por parte de las entidades.
- Optimizar la fiscalización basada en riesgos e introducir un enfoque de regulación responsiva, a fin de fomentar el cumplimiento normativo mediante el uso de medidas no gravosas, pero garantizando la posibilidad de que se escale hacia la adopción de medidas más gravosas cuando las primeras fallan.
- Garantizar la proporcionalidad y razonabilidad de la potestad sancionadora y un cálculo transparente y basado en evidencia de las multas.
- Garantizar que la regulación aplicable a proyectos estratégicos (APP, proyectos EESI y PNISC) impulse su ejecución mediante: la evaluación previa de impactos negativos en variables sensibles para los proyectos (costos, precios, producción, entre otros), la compensación regulatoria (regla del 1x1 o “entra uno, sale uno”) y el uso de cláusulas sunset (expiración o revisión automática), evitando así la sobrerregulación.

Asimismo, se contempla entre otras las siguientes medidas específicas:

*Autorizaciones en Proyectos de Inversión Relevantes*

El avance de proyectos de inversión pública, privada y público-privada se encuentra condicionado a la obtención sucesiva de certificaciones ambientales, opiniones técnicas, autorizaciones, licencias y otros títulos habilitantes. Las demoras en estos procedimientos, así como la falta de pronunciamiento de las entidades dentro de los plazos establecidos, impiden continuar con las siguientes etapas y pueden paralizar la ejecución de los proyectos durante periodos prolongados. Estas interrupciones afectan los cronogramas, incrementan los costos y postergan la entrada en operación de infraestructura y servicios. Por ello, se requiere establecer reglas especiales que agilicen la tramitación y eviten que la inacción administrativa detenga el avance de las inversiones, particularmente aquellas de alto impacto.

En este contexto, se plantea establecer un régimen especial de simplificación para la obtención de autorizaciones administrativas, permisos y títulos habilitantes vinculados con proyectos

relevantes de inversión pública, privada y público-privada. El régimen comprenderá las siguientes medidas:

- Aplicar la aprobación automática de los instrumentos de gestión ambiental que se encuentren fuera del ámbito de la Ley del SEIA, siempre que el proyecto no se ubique ni se superponga con áreas naturales protegidas (ANP), territorios de pueblos originarios o zonas con restos arqueológicos.
- Aplicar el silencio administrativo positivo a la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental cuando el proyecto se ubique o se superponga con cualquiera de dichas áreas o elementos, así como cuando le corresponda un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d).
- Excluir de la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental a las intervenciones de reposición, mantenimiento o mejoramiento que se ejecuten sobre infraestructura existente.
- Exigir que las opiniones vinculantes sean emitidas dentro del plazo máximo previsto; si este vence sin pronunciamiento, la opinión se tendrá por favorable.
- Permitir que la clasificación y la certificación ambiental se efectúen de manera diferenciada por tramos o componentes, según el nivel de impacto de cada uno, sin afectar la evaluación integral del proyecto.
- Incorporar una excepción a la pérdida de vigencia de los estudios de impacto ambiental correspondientes a proyectos que todavía no hayan iniciado la etapa de ejecución física.
- Disponer la aprobación automática de los permisos, autorizaciones, licencias y demás títulos habilitantes que correspondan a los gobiernos regionales y locales.
- Emitir una constancia digital tanto para los procedimientos de aprobación automática como para aquellos de evaluación previa sujetos a silencio administrativo positivo.
- Mantener una fiscalización posterior focalizada y habilitar medidas inmediatas únicamente cuando se adviertan superposiciones prohibidas o riesgos ambientales durante la ejecución del proyecto.

*Silencio Administrativo Negativo*

Las entidades públicas aplican de manera extendida el silencio administrativo negativo (SAN), pese a su carácter excepcional. En 2025, el 64 % de los procedimientos del Poder Ejecutivo estaba sujeto al SAN y, en las entidades adscritas a ministerios, la proporción alcanzaba el 77 %. Aunque el Decreto Legislativo N.° 1690 y los Lineamientos N.° 002-2025-PCM-SGP establecen criterios para revisar esta calificación, el cambio depende principalmente de la actuación de cada entidad. Esta situación debilita el carácter excepcional del SAN y prolonga los costos asociados a la espera de una decisión administrativa.

En este sentido, se requiere dictar normas, incluyendo modificar el Decreto Legislativo N.° 1690, para establecer un mecanismo obligatorio de reducción progresiva del silencio administrativo negativo. La medida comprenderá: (i) facultar a la PCM para que, mediante decreto supremo, establezca porcentajes máximos (topes) de procedimientos sujetos a SAN, que podrán ser transversales o diferenciados por sector; (ii) facultar a la PCM para que, mediante resolución de la Secretaría de Gestión Pública, apruebe la metodología para determinar dichos topes; y (iii) disponer que la PCM determine y publique listados vinculantes de los procedimientos prioritarios que deben pasar del SAN al SAP o a aprobación automática, en el marco de lo establecido en los artículos 31.5 y 33.3 de la LPAG, teniendo como criterios de priorización la relevancia para inversiones, la actividad económica, el número de agentes involucrados, entre otros criterios. Las entidades adecuarán sus normas y TUPA en los plazos establecido. La

implementación será progresiva y coordinada con la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (PCM, MEF y MINJUSDH).

De esta forma, se espera reducir progresivamente el número de procedimientos sujetos al SAN y acelerar el acceso a autorizaciones, licencias, certificados y otros títulos habilitantes. Los listados prioritarios harán efectivo el cambio hacia la aprobación automática en los procedimientos que no requieran evaluación previa y hacia el SAP en aquellos en los que corresponda mantener una evaluación administrativa. Los beneficios esperados son menores tiempos de espera y costos de tramitación para ciudadanos y empresas, mayor predictibilidad para las inversiones y una respuesta administrativa más oportuna.

*Vigencia del Certificado ITSE*

El artículo 11 de la Ley N.° 28976 establece que el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) tiene una vigencia de dos años, independientemente del nivel de riesgo del establecimiento. En consecuencia, los establecimientos clasificados con riesgo bajo o medio deben renovarlo periódicamente aun cuando mantengan el mismo giro, infraestructura, aforo, instalaciones y demás condiciones de seguridad que sustentaron su otorgamiento. Esta exigencia genera el pago de tasas, la contratación de servicios especializados, la obtención de certificados técnicos y la dedicación de tiempo al trámite, además de incertidumbre respecto de la continuidad del funcionamiento. La carga afecta especialmente a las MYPE de comercio y servicios, que concentran establecimientos de riesgo bajo y medio, pese a que los gobiernos locales conservan sus facultades de fiscalización y sanción y puede exigirse un nuevo ITSE cuando varíen las condiciones de seguridad.

Se plantea modificar el artículo 11 de la Ley N.° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, para establecer que el Certificado ITSE tenga vigencia indeterminada para los establecimientos clasificados con nivel de riesgo bajo o medio, siempre que se mantengan las condiciones de seguridad verificadas al momento de su expedición. En consecuencia, se eliminará la renovación obligatoria cada dos años únicamente para dichos establecimientos. Los certificados correspondientes a establecimientos de riesgo alto o muy alto mantendrán la vigencia prevista en la normativa aplicable. Cuando se produzcan cambios en el giro, la infraestructura, las instalaciones, el aforo u otras condiciones relevantes que afecten la seguridad o modifiquen el nivel de riesgo del establecimiento, corresponderá obtener un nuevo Certificado ITSE. La medida mantendrá las facultades de los gobiernos locales para efectuar fiscalizaciones posteriores e imponer las sanciones que correspondan ante el incumplimiento de la normativa de seguridad en edificaciones.

*Digitalización*

En materia de digitalización, se contempla dictar normas con el objeto de que entidades públicas y privadas concedan el mismo valor que tienen los documentos físicos expedidos por entidades públicas a los documentos electrónicos; establecer un marco que permita la adecuada gestión de servicios digitales, interoperabilidad, seguridad digital y datos así como el régimen normativo para el uso de tecnologías en la digitalización de procesos y prestación de servicios públicos digitales en los tres niveles de gobierno. Igualmente, se busca regular el acceso libre de las empresas del sistema financiero a los datos digitales (huella, foto y firma) archivados en RENIEC con fines de identificación de clientes y no clientes a fin de dar seguridad a sus operaciones y establecer un marco de confianza digital mediante un conjunto de políticas, principios y estándares mínimos.

*Calidad Regulatoria*

Por otro lado, se contempla también revisar el marco normativo e institucional aplicable a la mejora de la calidad regulatoria, al análisis de impacto regulatorio y a los demás instrumentos que condicionan la elaboración, aprobación y vigencia de normas del Poder Ejecutivo, incluyendo el Decreto Legislativo N° 1565. Esta medida tiene por finalidad reducir cargas procedimentales, plazos y exigencias formales que, sin contribuir a la calidad intrínseca de las normas, afectan la capacidad de decisión oportuna del Ejecutivo, la reactivación económica y la ejecución eficiente de políticas públicas prioritarias.

En este sentido, sin perjuicio de las medidas especiales acordes con la naturaleza de cada sector, las propuestas normativas que se contemplan convergen en ejes transversales: (i) simplificación y digitalización de procedimientos; (ii) ventanillas únicas sectoriales; (iii) fortalecimiento presupuestario de entidades de permisos; (iv) transición de enfoque sancionador a orientador; (v) estandarización de requisitos municipales; (vi) fortalecimiento del INDECOPI en eliminación de barreras burocráticas; y (vii) preservación de la autonomía técnica de los organismos supervisores de calidad.

Estas propuestas tienen por objeto establecer un marco normativo habilitante que permita aprobar medidas concretas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria que contribuyan a la reactivación económica, la mejora del clima de negocios, la reducción de la burocracia innecesaria y el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado en los tres niveles de gobierno. La simplificación, optimización, estandarización, digitalización, fusión y eliminación de procedimientos administrativos y regulación relacionada con actividades económicas en los tres niveles de gobierno.

Reforzar Función del Indecopi en materia de Barreras Burocráticas

Es necesario reforzar al Indecopi en su función de eliminar barreras burocráticas. Por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 1256 no ha considerado dentro de la definición de barreras burocráticas a las afectaciones que podrían darse en el marco de la prestación de los servicios prestados en exclusividad, por lo que existe un ámbito en el que la ley no daría una adecuada protección.

Asimismo, se advierte que las medidas cautelares que puedan ser dictadas durante un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tendrían el suficiente alcance para revertir todas las acciones o decisiones que ejecutó la entidad en aplicación de dicha barrera, lo cual resta niveles de protección al sistema.

Por otro lado, los gobiernos locales y regionales de forma generalizado impugnan judicialmente las decisiones del INDECOPI con la finalidad de evitar su ejecución, por lo que es necesario crear condiciones especiales para que los gobiernos subnacionales puedan judicializar las decisiones del INDECOPI.

## III.5. EN MATERIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO E INNOVACIÓN (Art. 2.5)

La inversión privada es el principal motor de la economía peruana. Representa aproximadamente el 16% del Producto Bruto Interno, se estima que genera más del 80% de la producción de bienes y servicios y constituye entre el 75% y el 80% de la inversión total del país

(formación bruta de capital fijo[29]). De esta manera, es evidente que constituye un factor crítico para el desarrollo nacional y el bienestar de la población. Sin embargo, su evolución en la última década no es favorable y refleja los ciclos económicos, los shocks externos, la inestabilidad política interna y los cambios en el entorno regulatorio. Por ello es urgente dictar medidas que modernicen y perfeccionen el marco regulatorio de la inversión privada y eliminen los obstáculos que han generado desconfianza y vienen frenando la inversión.

Durante el período de auge de precios de los minerales (2005–2012), la inversión privada crecía a tasas superiores al 20% anual, alcanzando un pico de crecimiento de 15.6% en 2012 y una participación cercana al 21% del PBI. El crecimiento promedio del PBI durante 2005–2014 fue de 6.2%, mientras que en el período 2015–2024 se redujo a 2.4%[30]. Tras la desaceleración iniciada en 2013, la inversión privada mostró un crecimiento modesto. Los años 2016 y 2017 estuvieron marcados por el impacto del Fenómeno El Niño costero y la incertidumbre derivada del caso Lava Jato. En 2018 y 2019, si bien se observó cierta estabilidad, la inversión privada no logró recuperar las tasas de la década anterior.

La pandemia de COVID-19 provocó una contracción histórica de la economía peruana, con una caída del PBI real de 10.9%[31]. La inversión bruta fija se desplomó como consecuencia de las restricciones de movilidad, la paralización de obras y el colapso de la demanda interna. En 2021 la economía registró un crecimiento de 13.4% del PBI real, impulsado por el efecto base y la reapertura económica. Sin embargo, este rebote fue en gran medida estadístico.

En el periodo 2021 a 2023 la inversión privada se vio severamente afectada por la inestabilidad política. La elección de Pedro Castillo, el intento de autogolpe en diciembre de 2022 y las protestas sociales del primer trimestre de 2023 generaron una profunda incertidumbre. El PBI se contrajo 0.4% en 2023 y la inversión bruta fija cayó 4.5%[32]. En 2024 se inició una cautelosa recuperación y a inversión privada creció 2.6%[33], superando la proyección del BCRP de 2.3%. Este repunte, tras dos años de descensos, fue impulsado por la mejora gradual de las condiciones financieras, la ejecución de proyectos de infraestructura y un entorno externo más favorable. ProInversión adjudicó 16 proyectos en Asociaciones Público-Privadas por US$ 8,956 millones.

La inversión privada creció 10% en 2025[34], la mayor tasa en 12 años excluyendo el rebote post-pandemia, según informó el presidente del BCRP, Julio Velarde. La inversión privada alcanzó S/ 183,549 millones. Este avance se sustentó en condiciones externas favorables —los términos de intercambio alcanzaron sus niveles más altos en 76 años, impulsados por el rally del precio del cobre—, la recuperación de la confianza empresarial y la mejora de la autoconstrucción e inversión residencial. No obstante, Velarde advirtió que este crecimiento aún

---

[29] BCRP, series estadísticas anuales de inversión. Durante los últimos 13 años, la inversión privada ha representado entre el 75% y el 80% de la formación bruta de capital fijo, según datos del BCRP.

[30] Banco Mundial, Peru Country Profile, 2026. El crecimiento promedio del PBI se redujo de 6.2% (2005-2014) a 2.4% (2015-2024), reflejando el fin del superciclo de materias primas y la inestabilidad política.

[31] FMI, Artículo IV de 2025 (Country Report No. 25/125, mayo de 2025). El PBI real cayó 10.9% en 2020, seguido de un rebote de 13.4% en 2021.

[32] Banco Mundial, Macro Poverty Outlook - Perú, 2026. La inversión bruta fija se contrajo 4.5% en 2023, en un año en que el PBI real registró una variación de -0.4%.

[33] BCRP, Reporte de Inflación; CEPEG, "Inversión Privada en Perú Crece 2.6% en 2024 Tras Dos Años de Descensos". ProInversión adjudicó 16 proyectos en APP por US$ 8,956 millones en 2024.

[34] Declaraciones del presidente del BCRP, Julio Velarde, abril de 2026, recogidas por PQS.pe. El Banco Mundial reportó un crecimiento de la inversión bruta fija de 9.1% en 2025 (Macro Poverty Outlook, 2026).

está lejos de las tasas del período de auge: “en la época que vivimos entre el 2005 y 2012, la inversión privada crecía más de 20%[35]”.

En el periodo 2021–2023 la confianza empresarial se mantuvo deprimida. La elección de Pedro Castillo (2021), la crisis política persistente (2022) y las protestas sociales y contracción económica (2023) mantuvieron el índice predominantemente por debajo de 50. En 2023, el índice llegó a caer hasta 42.75 puntos en noviembre, siendo el año más difícil para la confianza empresarial en la post-pandemia (promedio anual de ~46 puntos). En 2024 se inició una recuperación gradual. El índice cruzó la barrera de 50 puntos hacia agosto (51.93) y cerró el año en 53.47 en diciembre, reflejando la disminución de la inflación, la reducción de las tasas de interés por parte del BCRP y la mejora de las condiciones financieras.

En el 2025 la confianza empresarial se recuperó de forma importante. Según el MEF, fue el primer año en el que los 12 indicadores de expectativas empresariales del BCRP se mantuvieron en el tramo optimista durante los 12 meses[36]. El índice de situación actual osciló entre 53.88 y 58.01 puntos, mientras que las expectativas de la economía a 12 meses alcanzaron 64.54 puntos en diciembre, acumulando 26 meses consecutivos en terreno positivo. En 2026 la confianza continúa en terreno optimista. El índice de la situación actual del negocio se ha mantenido entre 55.64 y 58.55 puntos (enero–mayo). Las expectativas de la economía a 3 meses subieron a 55.50 puntos en junio y las expectativas a 12 meses alcanzaron 68.55 puntos en junio de 2026[37], su nivel más alto desde noviembre de 2020, acumulando 32 meses consecutivos en el tramo optimista. Sin embargo, es indispensable dar señales claras que reafirmen esa confianza y generen un proceso acelerado de inversión privada en los distintos sectores de la economía.

Las calificadoras y organismos internacionales reconocen como fortalezas del Perú: (i) la estabilidad macroeconómica, sustentada en un Banco Central independiente y creíble; (ii) la baja deuda pública, en torno al 30% del PBI; (iii) reservas internacionales elevadas (superiores a US$ 74,000 millones); (iv) la baja inflación (1.5% en 2025, dentro del rango meta de 1–3%); y (v) el acceso a mercados de capitales y una base de inversionistas diversificada. Al mismo tiempo, identifican como riesgos: (i) la inestabilidad política crónica, con múltiples cambios de presidente en los últimos diez años; (ii) la debilidad institucional y los problemas de gobernanza; (iii) el incremento del gasto corriente a expensas de la inversión pública productiva; (iv) la dependencia de exportaciones mineras; (v) la presión legislativa sobre el gasto sin financiamiento claro; (vi) la contingencia fiscal de Petroperú; y (vii) la inseguridad ciudadana creciente.

---

[35] PQS.pe, "BCRP: Inversión privada creció dos dígitos en 2025 y volvió a terreno positivo tras varios años", 28 de abril de 2026.

[36] MEF, comunicado del 7 de enero de 2026: "2025 fue el primer año en que los 12 indicadores de expectativas empresariales se mantuvieron en tramo optimista". Las expectativas de contratación de personal a 3 meses se situaron en 53.5 puntos y las de inversión a 3 meses en 57.6 puntos, manteniéndose 19 meses consecutivos en el tramo optimista.

[37] BCRP, Encuesta de Expectativas Macroeconómicas, serie PD37981AM (índice de expectativas de la economía a 12 meses), junio de 2026. El MEF destacó que todos los indicadores superaron los niveles de junio de 2025 y junio de 2024. Véase Gestión, "MEF: mejora de las expectativas empresariales refleja confianza para la inversión", julio de 2026.

El FMI, en su consulta del Artículo IV de 2025, señaló que el Perú mantiene "políticas macroeconómicas y marcos institucionales de política muy sólidos[38]". El Banco Mundial destacó que la economía creció 3.4% en 2025 impulsada por una fuerte inversión privada y consumo, y proyectó un crecimiento de 3.1% para 2026, pero enfatizó que persisten desafíos estructurales como la baja productividad, la informalidad y la debilidad institucional[39].

De esta manera, la última década muestra una historia de resiliencia macroeconómica coexistiendo con debilidad institucional y política. La inversión privada, tras años de estancamiento y contracción (2022–2023), atraviesa un período de fuerte recuperación en 2025–2026, con tasas de dos dígitos no vistas desde el boom de 2005–2012. La confianza empresarial ha seguido un patrón similar: profundamente golpeada entre 2020 y 2023, se consolidó en terreno optimista durante 2025 y el primer semestre de 2026.

Sin embargo, la percepción de los inversionistas y los mercados internacionales sigue siendo matizada. El Perú mantiene el grado de inversión y ostenta el segundo menor riesgo país de América Latina. Sin embargo, las sucesivas rebajas crediticias desde 2021 evidencian que la inestabilidad política ha tenido un costo tangible. El principal reto hacia adelante será sostener la disciplina fiscal, fortalecer la calidad institucional y destrabar proyectos de inversión de gran escala, en un contexto de elevada polarización política.

### 5.1 Necesidad de una Modernización del Marco de la Inversión Privada.

La economía peruana ha mostrado señales de recuperación: el Producto Bruto Interno (PBI) creció 3,3% en 2024 y 3,4% en 2025, con la inversión privada expandiéndose 10% en dicho último año, tasa no vista desde 2012 (INEI, Panorama de la Economía Peruana 1950-2025[40]; BCRP[41]). Sin embargo, este desempeño contrasta con una realidad estructural preocupante: el Índice de Complejidad Económica (ECI) del Perú se ubicó en -0,82 en 2023, por debajo del promedio latinoamericano de -0,67, con una estructura exportadora concentrada en productos primarios y baja sofisticación tecnológica; el 99,4% de los productos de exportación se encuentran en el clúster de baja ventaja comparativa revelada (BCRP, Documento de Trabajo N° 009-2026 —La Diversificación Productiva en el Perú: Evidencia Multidimensional[42]).

El BCRP ha documentado que la Productividad Total de Factores (PTF) experimentó un estancamiento entre 2011 y 2019, con un crecimiento promedio anual de apenas 0,2%, y que menos del 40% de la actividad económica de cada sector está asignada a las empresas más productivas (BCRP, Documento de Trabajo N° 005-2026 —Productividad Total de Factores y Eficiencia en la Asignación de Recursos: Perú 2011 - 2019[43]). El país crece por la extracción de recursos naturales, mas no por ganancias sostenidas de productividad ni por diversificación hacia sectores de mayor valor agregado.

---

[38] FMI, Peru: 2025 Article IV Consultation, Country Report No. 25/125, mayo de 2025. El FMI proyectó un crecimiento de 2.8% para 2025, señalando que la incertidumbre global y las tensiones preelectorales pesaban sobre la recuperación de la inversión privada.

[39] Banco Mundial, Macro Poverty Outlook - Perú, 2026. El Banco Mundial también informó que la pobreza (medida a US$ 8.30 por persona por día en PPP 2021) fue de 36.2% en 2024 y se estima en 34.6% para 2025 y 33.4% para 2026.

[40] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/10027879/8175738-panorama-de-la-economia-peruana-1950-2025.pdf

[41] https://rpp.pe/economia/economia/julio-velarde-inversion-privada-crecio-10-el-2025-su-mayor-expansion-en-mas-de-una-decada-noticia-1677184

[42] https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2026/documento-de-trabajo-009-2026.pdf

[43] https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2026/documento-de-trabajo-005-2026.pdf

Lamentablemente, el Estado, en lugar de ser un facilitador de la inversión privada, se ha convertido en un obstaculizador de la misma. El 72% de las empresas grandes y medianas consideran la tramitología como uno de los principales obstáculos para invertir[44]. Como contexto general, el MEF lanzó en marzo de 2025 un "shock desregulatorio" con 568 medidas, pero de ellas solo el 45% había sido aprobado a julio de 2025[45].

En efecto, todos los sectores analizados comparten un obstáculo estructural: la sobrerregulación y tramitología excesiva, que fragmenta competencias entre múltiples entidades, multiplica requisitos y frena la inversión. Los sectores extractivos (minería e hidrocarburos) enfrentan los problemas de “permisología” más severos, combinados con conflictividad social, incertidumbre jurídica y avance de la informalidad o ilegalidad. El sector forestal está inmerso en una tensión entre desarrollo agropecuario y protección ambiental. El desarrollo inmobiliario, retail y telecomunicaciones sufren principalmente de barreras burocráticas municipales ilegales. Los sectores de salud y educación enfrentan situaciones que debilitan la supervisión de calidad (SUNEDU, SUSALUD) combinadas con un enfoque regulatorio existente excesivamente punitivo contra el sector privado formal.

En este contexto, se requieren normas en material de inversión privada que fortalezcan el marco normativo e institucional para promover la productividad, competitividad, sostenibilidad, innovación, formalización, acceso a financiamiento, asistencia técnica, infraestructura productiva y articulación comercial de la inversión privada y las distintas actividades económicas.

## 5.2 Sectores Específicos

### 5.2.1 Sector Agropecuario

La agricultura ha sido históricamente uno de los pilares fundamentales de la economía peruana, contribuyendo de manera significativa al producto bruto interno, a la generación de empleo y a la seguridad alimentaria del país. El Perú, gracias a su extraordinaria diversidad geográfica y climática —que abarca costa, sierra y selva—, posee condiciones naturales privilegiadas para el desarrollo de una amplia variedad de cultivos. El sector agrario emplea a millones de peruanos, particularmente en las zonas rurales, y constituye la principal fuente de ingresos para un porcentaje considerable de la población. Además, la agricultura cumple un rol estratégico en la articulación del territorio nacional y en la reducción de la pobreza, al dinamizar las economías regionales y vincular a pequeños productores con cadenas de valor más amplias.

En las últimas décadas, el sector agroindustrial agroexportador ha experimentado un crecimiento notable, posicionando al Perú como uno de los principales proveedores mundiales de productos como arándanos, paltas, uvas de mesa, espárragos, mangos y cacao, entre otros. Este dinamismo ha sido impulsado por la apertura comercial, la suscripción de tratados de libre comercio, la inversión en infraestructura de riego —como los grandes proyectos de irrigación en la costa norte y sur— y la adopción de tecnologías modernas de producción y poscosecha. La agroexportación se ha convertido en una de las principales fuentes de divisas del país, superando en varios años a sectores tradicionales, y ha generado empleo formal de calidad en regiones como Ica, La Libertad, Lambayeque y Piura. Su crecimiento sostenido no solo refleja la

[44] Banco Mundial, respaldo a eliminación de 400 barreras burocráticas (abril 2025), citado por NTEVE
[45] ComexPerú, "Shock desregulatorio: cuatro meses después" (julio 2025)

competitividad del agro peruano en los mercados internacionales, sino que representa un modelo de desarrollo económico inclusivo con alto potencial de expansión futura.

En este sentido, se requiere dictar normas para impulsar el desarrollo agrario, pecuario, forestal y rural, así como optimizar los marcos normativos aplicables a la sanidad agraria, la inocuidad agroalimentaria, los recursos forestales y de fauna silvestre, la investigación, innovación, transferencia tecnológica, extensión y asistencia técnica, y el acceso a créditos, garantías y mercados, así como para perfeccionar el marco tributario y el régimen laboral de estas actividades.

### 5.2.2 Recursos Hídricos

Nuestro país cuenta con una de las mayores reservas de agua dulce del mundo, distribuida en tres grandes vertientes hidrográficas —la del Pacífico, la del Atlántico (Amazonas) y la del Titicaca—. Sin embargo, esa abundancia es paradójicamente desigual: la costa, donde se concentra la mayor parte de la población y de la actividad agrícola, dispone de apenas el 1,8 % de los recursos hídricos superficiales del país. Esta disparidad ha convertido la gestión del agua en un eje central del desarrollo nacional. El régimen regulatorio peruano parte de la premisa constitucional de que el agua es un recurso natural renovable, patrimonio de la Nación, y un bien de uso público. La Ley de Recursos Hídricos (Ley N.º 29338 de 2009) y su Reglamento establecen el marco general, definiendo al agua como un recurso cuyo acceso se otorga mediante derechos de uso —licencias, permisos y autorizaciones— administrados por la Autoridad Nacional del Agua (ANA), organismo técnico rector del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. Los principios fundamentales de este régimen incluyen la prioridad del uso poblacional, la gestión integrada por cuencas hidrográficas, la participación de los usuarios organizados en juntas y comités, y el principio de sostenibilidad.

La importancia del agua para la agricultura peruana es difícil de exagerar. El sector agrario es, con amplio margen, el mayor usuario de agua en el país, representando aproximadamente el 80 % del consumo total. En la costa, la agricultura depende casi por completo del riego, lo que ha impulsado históricamente la construcción de grandes proyectos de infraestructura hidráulica —como Chavimochic, Olmos y Majes-Siguas— orientados a trasvasar recursos desde la vertiente atlántica hacia los valles costeros. La Ley de Recursos Hídricos reconoce el uso agrario como prioritario después del uso poblacional y otorga un rol central a las organizaciones de usuarios de agua —juntas y comisiones de regantes— en la distribución y operación de la infraestructura de riego. A su vez, la retribución económica por el uso del agua y las tarifas por utilización de infraestructura constituyen los mecanismos de financiamiento del sistema. En un contexto de cambio climático, retroceso glaciar y creciente estrés hídrico, la regulación eficiente de los recursos hídricos no es solo una cuestión ambiental, sino una condición esencial para la seguridad alimentaria y la viabilidad económica de amplias regiones del país.

En este contexto, es necesario dictar normas para optimizar el marco normativo de los recursos hídricos, simplificando y mejorando procedimientos, con miras a la gestión integrada multisectorial y sostenible del agua, incluyendo su conservación, disponibilidad, aprovechamiento, uso eficiente, infraestructura, régimen económico, administración y gobernanza.

Por ejemplo, en la actualidad la sobrecarga de expedientes en evaluación y falta de personal en la ANA, AAA y ALA, generan demoras en la atención de los procedimientos a su cargo, lo cual conlleva a que se perjudiquen los cronogramas de ejecución de los proyectos de inversión. Una medida concreta para aliviar en parte esta situación es especificar que las renovaciones de los

derechos de uso de agua sean de forma automática, previa presentación de una declaración jurada en los términos establecidos por la autoridad competente, hasta por el tiempo que se encuentre aprobado la necesidad del mismo en el instrumento de gestión ambiental correspondiente, y sujeta a fiscalización posterior. Asegurar que mientras subsista la actividad para la que fue otorgada el derecho de uso de agua, según corresponde, se mantiene las condiciones del derecho otorgado, supeditado al uso correcto del mismo, previa a fiscalización de la autoridad competente.

**5.2.3 Pesquería**

El Perú es una de las principales potencias pesqueras del mundo, sustentado en la extraordinaria riqueza del mar peruano, producto de la corriente de Humboldt. La pesca y la acuicultura constituyen un pilar fundamental de la economía nacional, tanto por su contribución directa al PBI como por su papel en las exportaciones. La harina y el aceite de pescado, derivados principalmente de la anchoveta, posicionan al Perú como el primer productor y exportador mundial de estos productos. Las exportaciones pesqueras representan consistentemente una de las principales fuentes de divisas del país, ubicándose entre los sectores exportadores más importantes después de la minería y la agroindustria. Adicionalmente, el sector pesquero contribuye de manera significativa a la seguridad alimentaria nacional, proporcionando proteína de alta calidad a la población peruana a través del consumo humano directo de productos hidrobiológicos.

En materia de empleo, el sector pesquero genera cientos de miles de puestos de trabajo a lo largo de toda su cadena de valor, desde la extracción artesanal e industrial hasta el procesamiento, la comercialización y los servicios conexos. La pesca artesanal, en particular, sostiene la economía de numerosas comunidades costeras a lo largo del litoral peruano, constituyendo la principal fuente de ingresos para decenas de miles de familias. El sector es también un motor de desarrollo regional descentralizado, con polos productivos en Piura, Áncash, Ica, Arequipa y Moquegua, entre otras regiones. Sin embargo, el potencial del sector se ve limitado por el incremento desproporcionado de las cargas regulatorias, la informalidad persistente en la pesca artesanal y la falta de políticas que promuevan la competitividad de la industria frente a sus pares internacionales.

En este sentido, es necesario fortalecer y modernizar el marco normativo de las actividades pesqueras y acuícolas, incluyendo su productividad, sostenibilidad, formalización, innovación, sanidad, inocuidad, infraestructura, financiamiento, transformación, comercialización y acceso a mercados.

Asimismo, se requiere dictar normas que permitan dinamizar la actividad pesquera artesanal en la región sur del Perú, incluyendo normas de ordenamiento pesquero orientadas a la reactivación sostenible de las distintas unidades de pesquería en las distintas zonas geográficas, en particular en la zona sur del Peru. Igualmente, se contempla la creación del Fondo para el Desarrollo de la Pesca Artesanal, con la finalidad de promover la pesca artesanal en las distintas zonas geográficas y en particular en la zona sur, mediante distintos mecanismos de articulación entre diferentes unidades y tipos de pesquería, el cual sea financiado por aportes voluntarios o contraprestaciones sin demandar recursos al Tesoro Público.

Igualmente, se hace necesario legislar a fin de desarrollar y precisar el régimen de compatibilidad existente entre las Areas Naturales Protegidas y el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos, estableciendo que las restricciones que se imponga a actividades económicas deben respetar el ordenamiento jurídico y los derechos adquiridos y

sustentarse en evidencia científica debidamente evaluada técnica y respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

### 5.2.4 Minería

El Perú es, por vocación geográfica e histórica, un país minero. Su territorio alberga una de las dotaciones de recursos minerales más ricas del mundo, con reservas significativas de cobre, oro, zinc, plata, plomo, estaño y molibdeno, entre otros. Esta riqueza geológica ha posicionado al país como uno de los principales productores mineros a nivel global. La minería constituye el primer sector productivo en términos de contribución al producto bruto interno y es, con amplio margen, la principal fuente de divisas por exportaciones, representando históricamente más de la mitad del valor total exportado. Su impacto se extiende, además, a la generación de ingresos fiscales a través de impuestos, regalías y contribuciones, a la creación de empleo directo e indirecto, y al desarrollo de infraestructura y cadenas de valor en las regiones donde opera, lo que convierte a este sector en un pilar estratégico de la economía nacional.

En efecto, el país dispone de la mayor cartera de proyectos de inversión minera de su historia reciente: 67 proyectos en 19 departamentos con una inversión total estimada en US$ 64.071 millones (MINEM, Cartera de Proyectos de Inversión Minera 2025[46]). Sin embargo, iniciar operaciones puede tomar hasta 40 años desde el descubrimiento del yacimiento —superando el promedio global de 28 años de S&P Global— e incluso 62 años para el cobre. Los proyectos más emblemáticos —Las Bambas (105 años), Quellaveco (83 años), Antamina (76 años)— ilustran esta brecha (IPE, “De promesa a producción: el largo viaje de un proyecto minero en el Perú”, citado en La República[47]).

Sin embargo, la materialización del potencial minero del Perú exige cuantiosas inversiones de capital. Los proyectos mineros se caracterizan por largos periodos de maduración —desde la exploración hasta la puesta en marcha— y demandan recursos considerables en tecnología, infraestructura, estudios ambientales y desarrollo social. Para atraer y sostener estas inversiones, resulta indispensable contar con un marco jurídico estable, instituciones sólidas y políticas públicas que ofrezcan seguridad y previsibilidad a los inversionistas nacionales y extranjeros. En ese sentido, la promoción de la inversión minera responsable no es solo una cuestión de política económica, sino una condición necesaria para que el país aproveche plenamente sus recursos naturales en beneficio del desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de su población.

A su vez, debe considerarse que los inversionistas afrontan un exceso de trámites y de retos técnicos que explican el 75% del retraso en proyectos mineros (IPE / El Comercio, octubre 2025[48]). El SENACE gestiona una cartera de US$ 62.000 millones con apenas S/ 50 millones de presupuesto, generando cuellos de botella que superan los plazos legales. En el índice de atractivo inversor del Fraser Institute, Perú ocupa el puesto 41 de 84 jurisdicciones, habiéndole cedido ya a la República Democrática del Congo su posición de segundo productor mundial de

[46] https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/6722917-cartera-de-proyectos-de-inversion-minera-2025

[47] https://larepublica.pe/economia/2025/08/15/ipe-abrir-una-mina-en-peru-puede-tomar-40-anos-y-fomentar-mineria-ilegal-hnews-1193925

[48] https://elcomercio.pe/economia/peru/ipe-exceso-de-tramites-y-retos-tecnicos-explican-el-75-del-retraso-en-proyectos-mineros-l-ultimas-noticia/

cobre, con la inversión minera estancada en torno al 2% del PBI desde 2020 (Fraser Institute / Bloomberg Línea[49]).

En este contexto, es indispensable y urgente dictar normas que permitan promover la exploración minera y destrabar nuevos proyectos mineros y la ampliación de los existentes. Por ello, se contempla el dictado de las disposiciones necesarias para fortalecer y optimizar el marco normativo aplicable a las actividades mineras, con énfasis en la promoción de la inversión, competitividad, sostenibilidad, trazabilidad, asistencia técnica y desarrollo de proyectos, proveedores de bienes y servicios y encadenamientos productivos, cooperación con las comunidades y poblaciones circundantes, saneamiento de tierras, etc.

Entre las medidas contempladas se encuentran las siguientes:

*Simplificación administrativa y "permisología", incluyendo normas para:*

- Ampliar los supuestos de modificación de permisos mineros vigentes mediante comunicación previa del administrado e Informes Técnicos Mineros (ITM), requiriendo que se autorice al MINEM a aprobarlos por resolución ministerial facilitando la continuidad de actividades mineras en curso, aplicando el silencio administrativo positivo. Proceden ITMs respecto de cualquier tipo instrumento de gestión ambiental preventivo o correctivo aprobado por la autoridad competente.
- Señalar que las comunicaciones de los administrados respecto del inicio, suspensión o paralización de sus actividades o las modificaciones de sus permisos licencias y autorizaciones no estarán sujetas a pronunciamiento y/o conformidad en caso de operaciones en curso, siempre que se presente la información técnica que el MINEM establezca para dichos supuestos.
- Ampliar la vigencia de títulos operativos otorgados por la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC).
- Establecer que para los proyectos mineros en explotación, que tienen estimaciones de producción predefinidas, los permisos de uso de explosivos no deberían ser de 1 año, sino de por lo menos tres años. La situación actual genera sobrecarga de procedimientos, cuando la información técnica permite que la autoridad pueda evaluar el uso para periodos más extensos.
- Prever que el inicio de la ejecución de activades de los proyectos de exploración o explotación mineros se realizará mediante comunicación simple al MINEM y al fiscalizador ambiental respecto de los componentes construidos que requieran o no autorización sectorial dentro de los 5 años de aprobado el instrumento de gestión ambiental correspondiente.
- Establecer que los proyectos de exploración minera hasta 40 plataformas de perforación se aprobarán mediante una Ficha Técnica Ambiental (FTA) con un plazo de evaluación de 10 días hábiles sujeto a silencio administrativo positivo. Se podrán solicitar hasta 2 FTA por el mismo titular en la misma cuenca o microcuenca.
- Establecer que los proyectos de exploración minera que involucren entre 41 y 60 plataformas de perforación se aprobarán mediante una Declaración de Impacto

[49] https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/peru/inestabilidad-politica-de-peru-erosiona-su-atractivo-minero-antes-de-las-elecciones/

Ambiental (DIA) con un plazo de evaluación de 20 días hábiles sujeto a silencio administrativo positivo.

- Ampliar los supuestos de comunicación previa e informes técnicos sustentatorios (ITS) para modificar los instrumentos de gestión ambiental del subsector minería por resolución ministerial del MINEM.
- Disponer que las comunicaciones no estarán sujetas a pronunciamiento y/o conformidad en caso de operaciones en curso siempre que se presente la información técnica que el MINEM establezca para dichos supuestos.
- Disponer que en el caso de las opiniones técnicas vinculantes en la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental, si la autoridad sectorial requerida (opinante) no emite pronunciamiento dentro del plazo otorgado, la autoridad de evaluación reitera por única vez el pedido, otorgando un plazo similar. En caso no se cumpla con emitir opinión u observaciones por la autoridad sectorial requerida (opinante) se presume que no existen observaciones y se continua el trámite por la autoridad de evaluación quien será la que evalúe dichos aspectos de acuerdo con los términos de referencia aprobados para la aprobación del instrumento de gestión ambiental solicitada.
- Establecer que culminadas las actividades de cierre progresivo o final previstas en el Plan de Cierre de Minas, el titular minero deberá presentar un informe detallado de las actividades realizadas dentro del plazo de 4 meses de culminadas las labores. Recibido el informe de cierre por la autoridad de fiscalización correspondiente se tendrá un plazo para supervisar el cierre no superior a 1 año calendario. De no realizarse la supervisión del cierre, se presume el que titular cumplió con sus obligaciones de cierre, de manera preclusiva, y queda expedito para solicitar su certificado de cierre final ante el MINEM.

*Mejoramiento de la Supervisión y fiscalización ambiental y de seguridad, incluyendo normas para:*

- Implementar estrategias de persuasión, facilitación, orientación, asistencia y educación de cumplimiento regulatorio, por sobre incentivos punitivos.
- Establecer que las autoridades de supervisión y fiscalización en materia ambiental y de seguridad de las unidades mineras fiscalizables desarrollarán sus funciones considerando la prevalencia de las características del diseño final de los componentes, procesos y actividades implementadas a nivel de ingeniería de detalles y/o constructiva que fueron aprobadas por las autoridades sectoriales.
- Prever que en caso de incumplimientos detectados por la autoridad ambiental en las labores de supervisión que no hayan generado daño real al ambiente, se prioriza el otorgamiento de un plazo razonable para el cumplimiento de las obligaciones por el administrado o la ejecución de la medida correctiva que se ordene. Verificado el cumplimiento se archivarían los actuados.
- Establecer que en caso se detecten modificaciones a componentes y/o procesos no evaluados ambientalmente se remitirá lo detectado a la autoridad ambiental del MINEM para determinar la viabilidad ambiental de lo construido/ejecutado y de ser viable se regulariza por dicha autoridad conllevando la imposición de la sanción correspondiente por omitir la modificación previa del instrumento de gestión ambiental.

*Promoción de actividades mineras formales, incluyendo normas para:*

- La eliminación o extensión del plazo máximo de caducidad de las concesiones mineras por no iniciar producción al año 30 siguiente al año de otorgamiento del título de concesión, debido a la multiplicidad de permisos, licencias y autorizaciones requeridas tanto para exploración como para explotación.
- Establecer que todos los sectores que otorguen derechos o autorizaciones sectoriales sobre el territorio nacional en la evaluación de los expedientes a su cargo deberán verificar la preexistencia de petitorios o concesiones mineras en el Catastro Minero a cargo del INGEMMET. En caso existan petitorios o concesiones mineras se deberá notificar al titular minero, al INGEMMET y al Ministerio de Energía de Minas a efecto que este último se pronuncie por la compatibilidad del derecho o autorización en evaluación.
- Prever que en caso de existir una concesión minera o petitorio minero en trámite el titular minero tiene preferencia para acceder al terreno superficial del Estado para lo cual la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales deberá oficiar al titular minero antes de pronunciarse respecto de alguna solicitud de tercero. La SBN es la autoridad competente para otorgar derechos reales sobre terrenos del Estado, ya sean estos catastrados, no catastrados, eriazos, rústicos, o de cualquier naturaleza. Incluso en zona de Selva.
- Establecer que para la actividad de exploración minera la entrega provisional al titular minero del terreno del Estado lo autorizará a desarrollar sus actividades.
- Señalar que todas las actividades mineras en el territorio nacional están sujetas a las normas sectoriales, ambientales y demás que las regulen y que no se permite el desarrollo de actividades mineras en concesión ajena sin autorización de su titular, sin instrumento de gestión ambiental aprobado, sin la autorización de inicio de actividades y sin plan de cierre de minas aprobado.
- Establecer que los que desarrollan actividades mineras sin los permisos y derechos para hacerlos están obligados a remediar el área disturbada.
- Señalar que solo son materia de consulta previa las autorizaciones de inicio actividades de explotación u otorgamiento de concesiones de beneficio, no serán materia de consulta previa las modificaciones de aquellas, salvo que incluyan a una nueva población considerada pueblo indígena u originario y solo respecto de las actividades que pudiesen afectar sus derechos colectivos. Para el caso de exploración minera la consulta previa solo aplica a los EIAsd, aplicando la misma lógica para sus modificaciones.
- Establecer la obligación de reporte semestral de actividades de cierre de actividades de aquellos REINFOS excluidos del proceso de formalización en todas sus variables.
- Establecer la obligación de presentación de la Declaración Anual Consolidada por parte de mineros/titulares formalizados, así como el cumplimiento de todas las obligaciones formales correspondientes que les resulten aplicables como titulares de actividad minera.

*Reforzar la rectoría del MINEM sobre las actividades mineras, mediante normas para:*

- Señalar que el MINEM es la autoridad rectora para la regulación de las actividades mineras a nivel nacional y esta rectoría debe ser cumplida por todos los niveles de gobierno. Es competente para reglamentar todos los procedimientos y permisos mineros y normas ambientales de la gran y mediana minería, la minería artesanal, pequeña minería y la formalización minera.

- Establecer que las direcciones o gerencias de los Gobiernos Regionales competentes para el otorgamiento de concesiones mineras o autorización de inicio de actividades u otorgamiento de concesiones de beneficio usarán de manera obligatoria las plataformas y sistemas de información que administra el MINEM para lo cual se debe dar acceso informático a nivel de usuario. No tiene validez alguna el procedimiento minero que no utilice las plataformas del MINEM y/o el INGEMMET.
- Prever que el MINEM como autoridad rectora de las actividades mineras a nivel nacional y subnacional a pedido de un nuevo titular minero, oficiarán a los otros sectores y autoridades de los cambios en la titularidad de los permisos y derechos respecto de las unidades mineras o proyectos para que de manera automática procedan a actualizar o modificar el nombre del titular del permiso sectorial.

*Gestión interconectada de información catastral, mediante normas para:*

- Completar y actualizar un catastro de patrimonio arqueológico con georreferencias (adecuadas y no exageradas), para acelerar la elaboración de los estudios de restos arqueológicos y así identificar áreas protegidas y áreas libres para actividades económicas y/o privadas. Permitir la subcontratación de expertos privados para esta tarea.
- Disponer el ingreso inmediato al catastro minero nacional de todos los petitorios mineros, concesiones mineras y autorizaciones de beneficio, ya sean otorgados por el MINEM y/o los Gobiernos Regionales o la autoridad que resultase competente.
- Disponer el ingreso en el SIDEMCAT, GEOCATMIN y Pre-Catastro de INGEMMET de los polígonos e información básica que identifique la forma, extensión y ubicación geográfica de las áreas en proceso de formalización a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del MINEM y/o los Gobiernos Regionales o la autoridad que resultase competente.

### 5.2.5 Turismo

El turismo constituye uno de los pilares fundamentales de la economía peruana, al representar una fuente significativa de divisas, generación de empleo y dinamización de las economías regionales, particularmente en destinos emblemáticos como Cusco, Arequipa y la Amazonía.

Sin embargo, el sector atraviesa una situación crítica, toda vez que, a más de seis años del inicio de la pandemia de COVID-19, el Perú no ha logrado recuperar los niveles de llegada de turistas internacionales registrados antes de la crisis sanitaria, a diferencia de otros destinos competidores en la región que ya han alcanzado e incluso superado sus cifras prepandemia. Esta brecha persistente evidencia debilidades estructurales en materia de promoción turística, conectividad aérea, infraestructura de servicios y seguridad ciudadana, factores que han deteriorado la competitividad del país como destino turístico internacional.

Ante este panorama, resulta imperativo que el Gobierno adopte de manera urgente un conjunto de medidas integrales orientadas a revertir esta tendencia, que incluyan incentivos para la inversión privada en el sector, el fortalecimiento de las campañas de promoción en mercados emisores clave, la mejora de la conectividad y la infraestructura turística, y la implementación de políticas efectivas de seguridad que garanticen una experiencia confiable para el visitante, a fin de restituir al turismo su rol estratégico como motor de crecimiento económico y desarrollo social del país.

En este marco, se requiere dictar normas que permitan promover y dinamizar la actividad turística a nivel nacional, buscando su competitividad, mayor generación de empleo incluyendo el establecimiento y regulación de modalidades de contratación laboral acordes a la naturaleza de la actividad, encadenamientos productivos y contribución al desarrollo de las regiones con mayor actividad o con mayor potencial turístico.

### 5.2.6 Hidrocarburos

A pesar de su gran importancia en la economía y su importancia estratégica, el sector hidrocarburos viene experimentando una prolongada crisis. Más del 75% del diésel consumido es importado, exponiendo la economía a la volatilidad de precios internacionales (SNMPE/RPP, 2024[50]). Petroperú S.A. acumula una deuda de aproximadamente US$ 8.532 millones contra un patrimonio de apenas US$ 1.645 millones (Infobae, 2024, citado en Plan de Gobierno 2026-2031, p. 44).

La inversión en exploración ha caído significativamente. Las reservas de gas natural tienen autonomía para apenas 13.6 años (hasta ~2037), tres años antes del vencimiento del contrato de Camisea (2040)[51]. Las regalías no son competitivas. Existen lotes que pagan 40-50% de regalías, cuando en la región se paga entre 5% y 12%[52].

Un permiso de exploración puede demorar 4 años en Perú, frente a 4-6 meses en otros países. Las demoras se explican por regulación no uniforme para la admisibilidad de solicitudes de certificación ambiental, demoras en opiniones técnicas y falta de predictibilidad del SEIA[53]. Además, el MINEM no ha definido un derrotero para el sector más allá del vencimiento de Camisea (2040), generando un entorno de elevada incertidumbre que impide nuevas inversiones[54].

En este contexto se hace indispensable dictar normas para promover la exploración y explotación de hidrocarburos, así como las inversiones en infraestructura de transporte. Ello incluye disposiciones en materia de regímenes contractuales de exploración y explotación, duración de los contratos, régimen de regalías, procedimientos de autorización, requisitos de operación y contratación, planes de cierre, etc., así como la regulación de la industria del gas.

### 5.2.7 Energía Eléctrica

Las energías renovables no convencionales representan apenas el 6% de la matriz energética, frente a promedios del 20% en la región (MINEM, Boletín Estadístico de Electricidad - Diciembre 2023, citado en Plan de Gobierno 2026-2031, p. 44).

En ese contexto, aun cuando el Perú posee un gran potencial en energías renovables no convencionales, así como en energías de fuentes convencionales, se hace necesario tomar

---

[50] https://rpp.pe/economia/economia/como-afecta-a-los-peruanos-el-costo-fiscal-de-los-subsidios-a-combustibles-importados-noticia-1611585

[51] SPH, agenda de cuatro prioridades para el próximo gobierno. Infobae (julio 2026). Gestión, caída del 99% en exploración (2025). Mineriaenergia.com, inversión en exploración 2025

[52] BNamericas, "¿Despertará la última propuesta de petróleo y gas de Perú un renovado interés?" (2026). Declaraciones de Carlos Gonzales (Enerconsult) y Patricia Figueroa (SPH).

[53] Ibid.

[54] Dr. Arturo Vásquez Cordano, exviceministro de Energía. Análisis publicado por EPG GERENS (2026)

medidas para promover la inversión en el sector, así como acelerar la ejecución de proyectos de infraestructura eléctrica, integración y competitividad energética.

Por ejemplo, mediante el Decreto Legislativo N° 1221, vigente desde el año 2015, se modificó el artículo 30 de la Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Ley N° 25844) para crear la Zona de Responsabilidad Técnica (ZRT) con el objetivo de lograr el acceso al servicio eléctrico de todos los habitantes del país. Asimismo, se estableció que las empresas de distribución eléctrica tendrán la prioridad para ejecutar los proyectos de electrificación que se propongan realizar dentro de la ZRT asignada. Actualmente, existen 23 empresas de distribución eléctrica, siendo 11 estatales dirigidas por FONAFE, incluida ADINELSA S.A. encargada de la electrificación rural.

Los proyectos de electrificación que se propongan ejecutar dentro de las ZRT deben ser previamente aprobados por el concesionario de distribución respectivo; sin embargo, al tener el concesionario de distribución (principalmente empresas públicas) la prioridad para ejecutar tales proyectos esto ha determinado que en general dichas empresas impiden la participación del sector privado el desarrollo de esos nuevos proyectos de electrificación, en contravención del rol subsidiario del Estado previsto en la Constitución, porque la empresas eléctricas públicas ejercen su derecho de prioridad pero, tras más de casi 10 años, no han iniciado trámites para la planificación y el desarrollo de los proyectos.

En este sentido, se propone Derogar la Zona de Responsabilidad Técnica (ZRT), creada por el Decreto Legislativo N° 1221 que modificó el artículo 30 de la Ley de Concesiones Eléctricas, restableciendo el procedimiento de concesión definitiva de distribución eléctrica previo, para eliminar el bloqueo sistemático de terceros inversionistas por parte de empresas de distribución eléctrica (EDE) que no ejecutan los proyectos priorizados.

### 5.2.8 Banca y Seguros

En el sector Banca y Seguros se hace necesario dictar disposiciones para mejorar el funcionamiento del mercado financiero y asegurador, así como promover el desarrollo de nuevos productos y servicios y modalidades para su prestación, manteniendo altos estándares de seguridad y solvencia.

*Tasas de Interés*

Con la finalidad de promover la inclusión financiera, es necesario derogar la ley 31143, sobre topes a las tasas de interés, que fue publicada en marzo de 2021 con el propósito declarado de proteger a los consumidores de la usura en servicios financieros. En sustitución de esta norma, se prevé perfeccionar el marco regulatorio a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs, de forma tal de garantizar la adecuada información y la transparencia en beneficio del cliente financiero.

La Ley 31143 ha generado exclusión financiera y ha producido graves efectos contrarios a los que buscaba. Al imponer topes a las tasas de interés para créditos de consumo y MYPE, la norma ha generado la exclusión de aproximadamente 542 900 clientes del sistema financiero: 218 300 deudores que fueron expulsados del sistema al no poder acceder a nuevos créditos, y 324 600 personas que nunca pudieron ingresar al proceso de bancarización[55]. Los más

[55] BCRP, estimaciones sobre el impacto de los topes de tasas de interés en la inclusión financiera, actualizadas a marzo de 2024. Cifras presentadas por Adrián Armas, gerente central de Estudios Económicos del BCRP, durante el Programa Monetario de marzo de 2025, 14 de marzo de 2025.

afectados son los sectores de menores ingresos, con deudas inferiores a S/ 3 000 y menos de dos años de historial crediticio, es decir, precisamente la población que la ley pretendía proteger[56]. Como resultado, un estudio del Instituto Peruano de Economía estimó que más de 600 000 hogares urbanos (equivalentes al 9.3% del total) recurrieron a prestamistas informales, expuestos a tasas de interés altísimas y mecanismos de cobranza que pueden ser ilegales[57].El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) se ha pronunciado abiertamente a favor de la derogación de la Ley 31143. Adrián Armas, gerente central de Estudios Económicos del BCRP, declaró durante el Programa Monetario de marzo de 2025: "Desde un inicio mencionamos que esta medida iba a traer problemas y afectar negativamente el proceso de inclusión financiera que se venía dando"[58]. El funcionario explicó que, antes del tope, los agentes económicos accedían por primera vez al crédito formal a tasas inicialmente más elevadas, pero a medida que formaban reputación crediticia las tasas se reducían significativamente gracias a la competencia entre entidades financieras. "Esa entrada fue el paso crucial, pero fue interrumpido por el establecimiento de los topes a la tasa de interés", concluyó Armas[59]. El BCRP sostiene que "la manera de fomentar una mayor inclusión financiera es a través de otras medidas" y que "la imposición de topes lo que genera es que haya menos peruanos con acceso a oportunidades de crédito"[60].

En sus propias publicaciones técnicas, el BCRP ha concluido que "las tasas máximas de interés no constituyen un mecanismo adecuado para mejorar las condiciones de acceso al crédito de la población ni para la inclusión financiera, por lo que una eventual suspensión o eliminación de los topes de tasas contribuiría a que más deudores puedan acceder al crédito formal"[61]. Esta posición institucional, respaldada por análisis econométricos y modelos contrafactuales elaborados por el propio BCRP, evidencia que la derogación de la Ley 31143 no busca favorecer a las entidades financieras, sino restituir un mecanismo de mercado que, con la debida supervisión de la SBS y la transparencia de información, había permitido avanzar en la inclusión financiera de los sectores más vulnerables de la economía peruana.

---

En: https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Presentaciones-Discursos/2025/presentacion-03-2025.pdf. Véase también Revista Gan@Más, «Ley de topes a tasas de interés ha afectado a más de 500 mil personas», 2024. Disponible en: https://revistaganamas.com.pe/ley-de-topes-a-tasas-de-interes-ha-afectado-a-mas-de-500-mil-personas/.

56 Instituto Peruano de Economía (IPE), «El mercado de crédito informal en el Perú — Actualización», octubre de 2024, p. 7 (encuesta urbano-nacional). Elaborado por encargo de Asbanc. Disponible en: https://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2024/10/IPE_El_mercado_de_credito_informal_en_el_Peru.pdf. Véase también El Comercio, «Créditos informales mueven al menos S/1.780 millones al año», 20 de octubre de 2024.

57 Instituto Peruano de Economía (IPE), *El mercado de crédito informal en el Perú — Actualización*, octubre de 2024, p. 7. Estudio elaborado por encargo de la Asociación de Bancos del Perú (Asbanc). Según la encuesta urbano-nacional aplicada por Ipsos en mayo de 2024, el 9,3% de hogares urbanos (aproximadamente 605.000 familias) recibió un crédito de un prestamista informal en los últimos 12 meses. El 51% de los prestatarios informales paga una tasa de interés anualizada superior al 500%, y los préstamos «gota a gota» pasaron de representar el 22% del mercado informal en 2022 al 35% en 2024. Disponible en: https://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2024/10/IPE_El_mercado_de_credito_informal_en_el_Peru.pdf.

58 Véase nota 53.

59 Ibid.

60 Ibid.

61 Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), *Reporte de Estabilidad Financiera*, mayo de 2024, Recuadro 1: «Actualización de los efectos de la tasa máxima de interés en los créditos de consumo y MYPE», p. 48. Disponible en: https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Estabilidad-Financiera/2024/mayo/ref-mayo-2024-recuadro-1.pdf. Véase también el documento completo: https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Estabilidad-Financiera/2024/mayo/ref-mayo-2024.pdf.

*Cuentas Bancarias de Menores*

Se requiere dictar disposiciones legales con la finalidad de que los menores de edad, a partir de los 12 años, debidamente autorizados por sus padres o tutores, puedan ser titulares de cuentas bancarias. Ello permite generar una cultura de ahorro y responsabilidad individual desde temprana edad.

*Intercambio Prestacional*

Con el objeto de mejorar la calidad y ampliar la oferta de servicios de salud, se hace necesario dictar normas para asegurar el intercambio prestacional, el cual permite que EsSalud (o el MINSA) brinde servicios a afiliados de una EPS (típicamente los de mayor complejidad) y, a la inversa, que las EPS o sus establecimientos atiendan a asegurados de EsSalud (o el SIS), según la capacidad instalada y los acuerdos vigentes, asegurando la debida operación de un mecanismo de liquidación o compensación entre las entidades, de modo que quien presta el servicio recibe un pago o crédito por parte de la entidad obligada originalmente a la cobertura. Ello permitirá optimizar el uso de la infraestructura sanitaria disponible y mejorar el acceso de los asegurados a servicios de salud oportunos.

### 5.2.9. Infraestructura y APPs

Millones de peruanos no acceden aún de manera adecuada a servicios básicos que en otros países son estándar: agua potable las 24 horas del día, saneamiento integral, energía confiable, telecomunicaciones, carreteras que conecten sus comunidades, hospitales operativos y establecimientos educativos en condiciones dignas. Cerrar la brecha de infraestructura e un objetivo social ineludible y es también una condición necesaria para elevar la competitividad, atraer inversión y sostener el crecimiento del producto bruto interno.

La cuantificación de la brecha de infraestructura peruana varía según la metodología empleada, pero todas las estimaciones coinciden en su carácter masivo. En el año 2016, la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) estimó la brecha en aproximadamente US$ 160,000 millones para el período 2016-2025, comprendiendo los sectores de agua y saneamiento, telecomunicaciones, transporte, energía, salud, educación e infraestructura hidráulica; el cierre de esa brecha exigía una inversión promedio anual equivalente al 8.27 % del PBI.[62]

Posteriormente, en el año 2019, el Poder Ejecutivo aprobó el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad mediante el Decreto Supremo N.º 238-2019-EF, que estimó una brecha de acceso básico de S/ 117,183 millones al corto plazo (cinco años) y de S/ 363,452 millones en un horizonte de veinte años, concentrada principalmente en los sectores de transportes (44 %), saneamiento (20 %), salud (16 %) y agua (7 %[63]). Estas cifras han sido oficialmente ratificadas

[62]Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN), Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025. Un plan para salir de la pobreza, Lima, 2015. La brecha estimada asciende a US$ 159,549 millones e implica una inversión promedio anual del 8.27 % del PBI. Disponible en: https://afin.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/plan-nacional-infraestructura-2016-2020.pdf

[63]Decreto Supremo N.º 238-2019-EF, que aprueba el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad. Véase asimismo Agencia Peruana de Noticias Andina, "Plan de Infraestructura prevé invertir 2% PBI anual para cerrar brecha social", nota del 28 de julio de 2019.

por el Ministerio de Economía y Finanzas, que en el año 2023 reconoció que la brecha de largo plazo equivalía a cinco veces el presupuesto anual disponible para obras.[64]

El fenómeno de las obras paralizadas es hoy uno de los más graves problemas estructurales del sistema de inversión pública peruano. Según el Informe de Obras Públicas Paralizadas en el Territorio Nacional a diciembre de 2024, emitido por la Contraloría General de la República, existían al cierre de ese año 2,476 obras paralizadas en los tres niveles de gobierno, con un monto de inversión comprometida superior a los S/ 43,118 millones, de los cuales S/ 22,601 millones aún no se habían ejecutado.[65]

El problema, lejos de reducirse, se ha agravado. Al 31 de marzo de 2026, la Contraloría reportó 2,241 obras paralizadas con una inversión comprometida de S/ 73,166 millones, de los cuales S/ 35,196 millones permanecían sin ejecutar; la Comisión Especial Multipartidaria del Congreso constató, adicionalmente, sobrecostos por más de S/ 61,400 millones en 3,151 obras a nivel nacional[66]. Datos preliminares de la Contraloría a enero de 2026 elevan la cifra a 2,741 obras detenidas[67]. Al cierre de 2025, el costo de las obras paralizadas había alcanzado un récord de S/ 67,139 millones, lo que representa un incremento de más de tres veces respecto de los S/ 21,595 millones registrados en marzo de 2022.[68]

La distribución del problema muestra su carácter transversal: al cierre de 2024, el 72 % del número de obras paralizadas correspondía a los gobiernos locales (1,782 obras), mientras que el mayor monto económico comprometido estaba en el Gobierno Nacional (S/ 15,837 millones) y los Gobiernos Regionales (S/ 17,482 millones). Las regiones con mayor número de proyectos paralizados son Cusco, Puno, Áncash, Lima, Cajamarca y Ayacucho.[69]

La ejecución de infraestructura por inversión privada a través de APP, concesiones y Proyectos en Activos ha enfrentado igualmente barreras persistentes. Aunque la cartera de proyectos APP administrada por PROINVERSIÓN para el período 2026-2028 comprende, en principio, 88 proyectos por más de US$ 28,000 millones en sectores clave como transportes, saneamiento, salud, educación, energía, turismo e inmuebles, la agenda ha avanzado lentamente durante los últimos años.[70]

---

[64]Declaraciones del ex Ministro de Economía y Finanzas Alex Contreras, recogidas en Diario La República, "Brecha en infraestructura es de S/ 363,000 millones: 5 veces más que el presupuesto para obras", edición del 3 de octubre de 2023.

[65]Contraloría General de la República, Informe de Obras Públicas Paralizadas en el Territorio Nacional a Diciembre 2024, N.º 001-2025-CG/SESNC, emitido por la Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.

[66]Comisión Especial Multipartidaria del Congreso de la República, Informe sobre sobrecostos en obras públicas y obras paralizadas, junio de 2026. Véase Comunicaciones del Congreso, "Más de S/ 61.4 mil millones de sobrecostos en 3,151 obras", nota del 12 de junio de 2026, y Peru21, "Hay 2,241 obras públicas paralizadas en todo el país", con base en el Informe de Obras Paralizadas de la Contraloría a marzo de 2026.

[67]Diario Gestión, "Hay más de 2,700 obras públicas paralizadas en el Perú, según la Contraloría", nota basada en información preliminar de la Contraloría General de la República a enero de 2026.

[68]ComprasEstatales.org, "Obras paralizadas en Perú ya cuestan más de S/ 67,000 millones", con datos de la Contraloría General de la República al cierre de 2025.

[69]Contraloría General de la República, Informe N.º 001-2025-CG/SESNC, cit., cuadros de distribución por nivel de gobierno y por departamento. Véase también Infobae, "Contraloría: obras públicas en Perú por más de S/ 43,118 millones permanecen paralizadas", edición del 24 de marzo de 2025.

[70]Ministerio de Economía y Finanzas, "MEF publica Reglamento de la nueva Ley de APP que impulsará más de 88 proyectos por US$ 28 000 millones entre 2026 y 2028", comunicado oficial del 25 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/1320267

Las causas de este bajo dinamismo son múltiples.

Existe dispersión institucional y hasta seis entidades intervenían en el ciclo de un proyecto APP —Ministerio de Economía y Finanzas, PROINVERSIÓN, sectores titulares, Contraloría, reguladores y gobiernos subnacionales— sin una gobernanza clara. Esto convertía la coordinación en el principal cuello de botella y aumentaba de manera considerable los plazos de estructuración.[71]

Existen deficiencias en el saneamiento físico-legal de predios y en la liberación de interferencias, que retrasan la ejecución, elevan los costos y son fuente frecuente de arbitrajes. Estos problemas se agravan por la politización en la priorización de obras y por la ausencia de decisiones basadas en criterios técnicos y en las necesidades reales de cada localidad.[72]

Existe también inseguridad jurídica y conflictividad contractual. La ausencia de contratos estandarizados con arreglo a las mejores prácticas internacionales y la percepción de discrecionalidad han incrementado la exposición a arbitrajes, con impacto disuasivo sobre inversionistas serios y de largo plazo.[73]

Finalmente, existen debilidades en las capacidades técnicas de las entidades subnacionales, que dificultan la estructuración y ejecución de proyectos APP a nivel regional y local.

La nueva Ley de APP (Ley N.º 32441) y su Reglamento (Decreto Supremo N.º 316-2025-EF). La Ley N.º 32441, publicada el 16 de septiembre de 2025, y su Reglamento, publicado en edición extraordinaria del 24 de diciembre de 2025, introducen un nuevo marco institucional para las APP y los Proyectos en Activos. Sus principales ejes son: (a) el fortalecimiento del rol rector y ejecutor de PROINVERSIÓN, que asume la titularidad de los proyectos APP del Gobierno Nacional; (b) la simplificación del procedimiento de modificaciones contractuales, con acotación de las opiniones de las entidades opinantes a sus competencias y evaluación marginal del equilibrio económico-financiero del contrato; (c) la incorporación obligatoria de la Junta de Resolución de Disputas (JRD) para proyectos con Costo Total de Inversión mayor a 80,000 UIT, con eliminación del amigable componedor; y (d) reglas específicas y simplificadas para los Proyectos en Activos.[74]

Por otro lado, el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1192, aprobado por Decreto Supremo N.º 015-2020-VIVIENDA, regula el régimen jurídico de adquisición, expropiación, transferencia de inmuebles del Estado y liberación de interferencias. Recientemente, el Decreto Legislativo N.º 1726, publicado en enero de 2026, ha incorporado el procedimiento de liberación de áreas en bloque, con la finalidad de acelerar la disponibilidad predial en proyectos de gran

[71]Leonie Roca, Infraestructura Infravalorada, cit., capítulo sobre institucionalidad; y declaraciones de Rosangela Barbarán, vicepresidenta de la Comisión de Economía del Congreso, recogidas en Diario Gestión, "Reforma de APP va por la insistencia, pero con estos ajustes entre ProInversión y MEF".
[72]Karla Gaviño, especialista en gestión pública e infraestructura, en entrevista con BNamericas, "Tras un trimestre de escasos avances, las APP buscan recuperar el ritmo en Perú, Colombia y Ecuador".
[73]Revista Caretas, "¿Superoperador o bomba de tiempo? La nueva ley de Asociaciones Público Privadas", análisis sobre las modificaciones al régimen APP; y Estudio Cuatrecasas, "Nuevo Reglamento de la Ley de APP y Proyectos en Activos", 24 de diciembre de 2025.
[74]Ley N.º 32441, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, publicada el 16 de septiembre de 2025; Decreto Supremo N.º 316-2025-EF, que aprueba su Reglamento, publicado en edición extraordinaria del 24 de diciembre de 2025. Véase también El Comercio, "Nuevo reglamento de APP: de qué trata, cuáles son los cambios y qué retos fiscales y contractuales deja", edición de diciembre de 2025.

envergadura y establecer incentivos económicos al trato directo (30 % sobre el valor comercial con entrega anticipada y 20 % sin ella).[75]

Sin embargo, esa reforma es insuficiente y se requiere dictar normas legales que eliminen las barreras y trabas identificadas —fortaleciendo la calidad de la preinversión, diferenciando el ciclo APP, estandarizando contratos, consolidando la resolución alternativa de controversias, acelerando la liberación de predios, equilibrando la gobernanza institucional, reforzando capacidades técnicas y garantizando estabilidad regulatoria— no es una opción de política pública, sino una necesidad urgente. Solo así podrá el Perú convertir su inversión en infraestructura efectivamente ejecutada, en servicios públicos de calidad y en cierre real de las brechas.

A continuación se enumeran algunas medidas específicas que se contempla implementar:

*Adelanto de Costos y Reconocimiento Posterior*

Durante la ejecución de los contratos de APP, el Estado Peruano debe realizar actividades que requieren presupuesto inmediato (tales como estudios, saneamiento de predios, etc). Sin embargo, en muchos casos el Estado Peruano no puede realizarlos oportunamente pues no cuenta con el financiamiento necesario, generando retrasos en los proyectos. Frente a ello, la medida propuesta busca permitir que, mediante un acta, las partes acuerden que el inversionista asuma dichos gastos y que estos sean reconocidos posteriormente a través de una adenda.

La medida propuesta tiene por finalidad modificar la Ley de Asociaciones Público-Privadas, a fin de habilitar a las partes para suscribir adendas que reconozcan los gastos efectuados por el inversionista destinados a financiar actividades a cargo de la entidad pública. Ello Permitirá a la Entidad Pública Titular del Proyecto ejecutar obligaciones y otras actividades necesarias para el desarrollo del contrato, con cargo al inversionista y que luego será reconocido en el contrato.

*Construcción sobre Zonas Rehabilitadas*

Se requiere actualizar la normativa de residuos sólidos, a fin de incorporar una regulación especial para el desarrollo de proyectos de inversión de vías públicas sobre áreas que han sido totalmente recuperadas. A la fecha, la norma no contempla la posibilidad de ejecutar infraestructura pública sobre áreas recuperadas, ello con el fin de salvaguardar la seguridad de los usuarios; sin embargo, se propone incluir una disposición que permita ejecutas vías públicas en áreas que han sido totalmente recuperadas, y acreditadas ante el Supervisor competente.

Cabe precisar que el artículo 46 de la norma actual preve que el causante de la contaminación es el responsable de la recuperación y reconversión de áreas degradadas por residuos, y que al no determinarse dicha responsabilidad, el Estado asume; sin embargo existe un vacio legal sobre qué Entidad del Estado es la que asume. Por otro lado, como parte de la función del Estado de recortar las brechas de infraestructura, se requiere posibilitar al titular de un proyecto de inversión, o al obligado contractualmente a presentar los permisos y estudios ambientales correspondiente para la posterior recuperación del área degradada, con el fin de poder ejecutar

[75]Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1192, aprobado por Decreto Supremo N.º 015-2020-VIVIENDA; Decreto Legislativo N.º 1726, publicado el 11 de enero de 2026, que modifica el Decreto Legislativo N.º 1192 para incorporar el procedimiento de liberación de áreas en bloque. Análisis en Garrigues Perú, "Perú modifica la normativa de expropiación incorporando un procedimiento de liberación de áreas en bloque para acelerar obras de infraestructura", 17 de febrero de 2026.

vías públicas sobre dichas áreas; para ello será importante que el titular o el obligado, presente una propuesta de recuperación total del área requerida para el proyecto de inversión.

A modo de ejemplo, se tiene que el proyecto Anillo Vial Periférico (AVP) que requiere pasar por un botadero denominado Vizcachera; sin embargo, existen cuestionamientos respecto de quién es la instancia obligada de presentar el Instrumento de Gestión Ambiental (IGA), así como, si es posible ejecutar una vía pública sobre el área recuperada; es por ello, en la necesidad de que las vías lleguen a zonas alejadas y que muchas veces fueron utilizadas como botaderos, se requiere actualizar la normativa ambiental, para posibilitar dicha ejecución de la obras, siempre que se acredite la recuperación o extracción total del material de desecho del área requerida para la ejecución del proyecto de inversión.

A modo de ejemplo, se tiene que el proyecto Anillo Vial Periférico (AVP) que requiere pasar por un botadero denominado Vizcachera; sin embargo, existen cuestionamientos respecto de quién es la instancia obligada de presentar el Instrumento de Gestión Ambiental (IGA), así como, si es posible ejecutar una vía pública sobre el área recuperada; es por ello, en la necesidad de que las vías lleguen a zonas alejadas y que muchas veces fueron utilizadas como botaderos, se requiere actualizar la normativa ambiental, para posibilitar dicha ejecución de la obras, siempre que se acredite la recuperación o extracción total del material de desecho del área requerida para la ejecución del proyecto de inversión.

Se requiere modificar el artículo 46 del Decreto Legislativo No. 1278, incorporando un tercer párrafo; asimismo, disponer actualizar su reglamento, considerando la habilitación a los titulares del proyectos de inversión u obligados contractualmente de presentar los permisos o instrumentos ambientales correspondientes; así como, la posibilidad de ejecutar vías públicas sobre áreas totalmente recuperadas, donde se hubiera extraído el material de desecho, garantizando al seguridad de las personas. Ello permitirá agilizar los proyectos de inversión incorporados en el Plan Nacional de Infraestructura, al contar con una normativa que les permita presentar los permisos a instrumentos ambientales, y ejecutar las obras de recuperación para la posterior ejecución de la vía pública.

*Construcciones sobre el Derecho de Via*

Se requiere frenar las construcciones de obras en proyectos de interés nacional, cuya infraestructura no cumpla con los estándares de calidad, los cuales conllevan a riesgos de seguridad vial en las carreteras nacionales, y a su vez, facilitar la liberación de interferencias en las obras de infraestructura.

De esta forma se busca asegurar la calidad y seguridad de las obras a ejecutarse en vías nacionales a solicitud de los administrados, referidos exclusivamente a proyectos de interés nacional debidamente acreditados, lo cual coadyuva a la promoción de ejecución de estos proyectos.

Asimismo, es necesario garantizar que las obras no alteren las condiciones físicas, estructurales y de seguridad de la vía, y lograr que los proyectos de interés nacional sean ejecutados en los plazos propuestos.

Para ello, es necesario modificar el régimen de regularización de construcciones sobre el derecho de vía. Se requiere garantizar la excepcionalidad de estas situaciones, la cual deberá recaer en una evaluación técnica acorde a las normas y parámetros determinados en el Decreto Supremo N° 037-2019-MTC y otras normas de carácter técnico del MTC. Asimismo, permitir

que las autorizaciones para el uso del derecho de vías este permitido solo en casos de liberación de interferencias en proyectos de interés nacional.

*Notificaciones en Procesos de Liberaciones de Inmuebles*

Se prevé establecer disposiciones orientadas a facilitar la disponibilidad de inmuebles, para obtener la liberación de áreas necesarias para la ejecución de proyectos de inversión pública y pública-privada, y otras situaciones similares, a través de disposición de excepción sobre el régimen de notificación de personas que viven en el extranjero en el marco de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444 (LPAG).

La propuesta normativa busca recortar y agilizar los plazos dentro del procedimiento de expropiación o liberación de áreas; toda vez que, se ha podido detectar un excesivo tiempo dentro de la notificación que efectúa el sujeto activo a los sujetos pasivos que viven en el extranjero, cuyos derechos se encuentran inscritos en los registros públicos, como es el caso de la aplicación del artículo 6 del DL 1192, u otras situaciones similares. Ello permitirá a las entidades que actúen en calidad de sujetos activos una liberación más oportuna de las áreas requeridas para la ejecución de proyectos de infraestructura.

Con esta propuesta se desarrollará un marco de acción que evite mayores dilaciones y dinamice el proceso de liberación de áreas, lo que conlleva a contribuir no sólo al desarrollo de las inversiones, permitirá reducir el riesgo de paralizaciones de obra, prevenir conflictos sociales derivados de la demora en la disponibilidad de los predios y garantizar que las entidades ejecutoras cuenten oportunamente con la totalidad de las áreas necesarias para el desarrollo de los proyectos.

*Licencias en Proyectos Priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC)*

El Decreto Legislativo N° 1569 establece medidas especiales para acelerar la ejecución de los proyectos priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC), dentro de las cuales está el régimen de exoneración de licencias de habilitación urbana y de edificación para los proyectos priorizados en dicho Plan, con el fin de promover su desarrollo e implementación. No obstante, el numeral 3.4 del artículo 3 precisa que dicha exoneración no aplica cuando las obras del proyecto priorizado estén vinculadas a bienes inmuebles que integren el patrimonio cultural de la Nación (del periodo posterior al prehispánico), caso en el cual el proyecto debe someterse al procedimiento regular de solicitud de la licencia correspondiente, lo cual impacta negativamente en el plazo de su ejecución.

Sin embargo, es necesario precisar que el Decreto de Urgencia N° 018-2019, que dicta medidas extraordinarias para la promoción e implementación de los proyectos priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad - PNIC (actualmente derogado pues concluyeron los 3 años de su vigencia), sí aplicaba un régimen especial para los proyectos vinculados a inmuebles del patrimonio cultural de la Nación. A través de dicho Decreto de Urgencia, los proyectos del PNIC solo requerían contar con una autorización sectorial del Ministerio de Cultura.

Se propone modificar el numeral 3.4 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1569 con el fin de crear un régimen de exoneración de licencias de habilitación urbana y edificación similar al numeral 3.1. del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 018-2019 (actualmente derogado), aplicable a proyectos priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura (PNI) que se encuentren

vinculadas a bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación del periodo posterior al prehispánico, solo siendo necesario que el Ministerio de Cultura emita la autorización sectorial correspondiente.

*Proyectos en Areas de Dominio Público*

La ejecución de proyectos de infraestructura en áreas de dominio público requiere que sus titulares obtengan las respectivas autorizaciones ante las municipalidades, sujetándose inclusive a distintas regulaciones cuando el alcance del proyecto comprende varios distritos (requisitos, plazos, procedimientos, entre otros). Adicionalmente, las ordenanzas que regulan estas autorizaciones — en muchos casos — fueron emitidas hace muchos años, lo cual no se ajusta a las necesidades existentes para la ejecución de obras de gran envergadura, que requiere soluciones de ingeniería diferentes y, en algunos casos, más complejas.

Esta situación genera que la obtención de las autorizaciones municipales demore, en promedio, ciento cuarenta (140) días calendario, excediendo los plazos de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA). Cabe mencionar que en el caso de los permisos municipales vinculados con el desarrollo de la Estación Central del proyecto Línea 2 del Metro de Lima y Callao, las demoras se extendieron por cuatro (4) años, lo cual generó un gran retraso en el cronograma de inversiones.

En ese sentido, resulta necesario impulsar medidas excepcionales para los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura, como es la exoneración de los permisos requeridos para la ejecución de obras en vías públicas e interferencias de vías, que puedan retrasar la ejecución de la inversion. Como antecedente, se tiene que la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31955, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024, dispuso la exoneración de autorizaciones y/o permisos municipales para el desarrollo de los proyectos priorizados en el PNISC, relacionados a infraestructura de transporte y movilidad urbana en Lima y Callao. La referida disposición ha permitido que proyectos de gran envergadura, como el proyecto Línea 2 del Metro de Lima y Callao, puedan agilizar su ejecución.

En esa línea, entre los proyectos más importantes que se beneficiarían con las medidas especiales, se tiene a la Línea 2 del Metro de Lima y Callao; el cual, según el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), tiene un horizonte de ejecución de inversión hasta el año 2030. Asimismo, las medidas especiales permitirán agilizar la ejecución de inversiones del proyecto Anillo Vial Periférico, dinamizando los trabajos de liberación de interferencias y, posteriormente, la ejecución misma del citado proyecto. En efecto, en el área de la concesión del proyecto Anillo Vial Periférico, se han identificado veintiún (21) Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) o Municipalidad que tienen interferencias en el Tramo 1, dieciséis (16) EPS o Municipalidad que tienen interferencias en el Tramo 2, y 14 EPS o Municipalidad que tienen interferencias en el Tramo 3. Por tanto, se destaca la importancia de exonerar de la obtención de permisos municipales para realizar oportunamente la remoción de interferencias; en el presente caso, de las autorizaciones para la ejecución de obra en vía pública e interferencia de vía.

De igual manera, debido a su carácter permanente, las medidas especiales también resultarían aplicables a las próximas Líneas 3 y 4 del Metro de Lima y Callao, así como a distintos proyectos viales, y ferroviarios; proyectos que requerirán de la liberación de interferencias a lo largo de todo su recorrido o extensión, y respecto de los cuales se necesitan facilidades para intervenir en áreas de uso público y vías públicas. En este sentido se plantea modificar el artículos 3 del Decreto Legislativo 1668, a fin de incorporar una disposición 3-A donde se

exonere de las autorizaciones de ejecución de obra e interferencia de vía y otros permisos municipales requeridos, a los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura.

*Superposiciones con Predios de Propiedad de las Fuerzas Armadas*

La Ley N° 32441 tiene por objeto regular el marco institucional y los procesos para el desarrollo de proyectos con participación privada bajo las modalidades de Asociaciones Público Privada y de Proyectos en Activo. Específicamente, en proyectos de transmisón eléctrica adjudicados bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas (APP) se ha identificado una problemática que ha generado demoras en el despliegue de la infraestructura en el marco de los respectivos contratos de concesión suscritos con el Estado Peruano luego de su adjudicación en concursos públicos llevados a cabo por PROINVERSION. Ello se produjo cuando el trazo de dichos proyectos se superpone sobre predios administrados o de propiedad de las fuerzas armadas, como sucedió en los siguientes proyectos:

a) "Enlace 220 kV Reque - Nueva Carhuaquero, Líneas y Ampliaciones Asociadas" con contrato suscrito el 03.11.2022, se obtuvo la viabilidad para su ejecución por parte de la FAP a inicios del 2025 y a la fecha se está coordinando los alcances del contrato de servidumbre;

b) "Enlace 500 kV San José – Yarabamba, Ampliaciones y Subestaciones Asociadas" con contrato suscrito el 29.11.2023, obtuvo la viabilidad de la FAP en enero del 2026 y a la fecha se está coordinando los alcances del contrato de servidumbre;

c) "Nueva Subestación “Hub” San José – Primera Etapa y Enlace 220 kV “Hub” San José – Repartición (Arequipa), ampliaciones y subestaciones asociadas (Proyecto ITC)") con contrato suscrito el 27.09.2024, obtuvo la viabilidad de la FAP en enero del 2026 y a la fecha se está coordinando los alcances del contrato de servidumbre.

Por estas razones, la propuesta busca corregir aspectos que podrían contribuir a desincentivar a potenciales inversionistas en proyectos que son calificados como de servicio público. Paa ello se propone entre modificar la Ley Nº 32441, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público privadas y proyectos en activos, a fin de facilitar la ejcución de los contratos de concesión del sistema garantizado de transmisión eléctrica, dando mayor seguridad a los concesionarios respecto a que no se requerirá plazo adicional para obtener la viabilidad de las fuerzas armadas y, asimismo, contrarrestar la incertidumbre respecto a una eventual denegatoria pese a que se tiene un contrato suscrito con el Estado peruano. En tal sentido se establece que esa opinión favorable se requiera en etapa previa a la firma del contrato, junto con las opiniones de otras entidades. Asimismo, para evitar dilaciones en la remisión de opiniones se establece que transcurrido el plazo de 15 días hábiles sin respuesta de dichas entidades, se entenderá que la opinión es favorable.

*Ley 15773 sobre Peajes*

La aplicación de la Ley 15773 a los contratos de concesión vial genera el riesgo de limitar su normal ejecución al condicionar el cobro de peaje a la inexistencia de una vía alterna, imponiendo a los concesionarios obligaciones no previstas ni en el marco jurídico que regula las asociaciones público-privadas ni en los respectivos contratos de concesión; ello podría generalizar la suspensión del cobro de peaje en distintos puntos de la Red Vial Nacional o en carreteras urbanas, comprometiendo la sostenibilidad financiera de dichos contratos en la medida en que ese cobro es precisamente el que financia la operación y el mantenimiento de las vías concesionadas, todo ello en un contexto de ausencia de un régimen jurídico moderno y

armonizado con el marco normativo de las Asociaciones Público-Privadas que regule de manera unificada la instalación de peajes tanto en las carreteras urbanas como en las que conectan ciudades, provincias y departamentos del país. Incluso, el OSITRAN ha considerado públicamente que esta ley es una norma desfasada.[76]

La propuesta tiene por objeto derogar la Ley 15773 del año 1965 (considerada vigente por el Tribunal Constitucional: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/01072-2023-HC.htm) y aprobar un nuevo régimen general del sistema de peajes en las carreteras que sea acorde con el moderno marco jurídico de asociaciones público-privadas.

### 5.2.10. Materia Ambiental

La protección del medio ambiente constituye un principio fundamental del ordenamiento jurídico peruano, consagrado en el artículo 2, numeral 22, de la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Asimismo, los artículos 66 a 69 de la Constitución establecen el marco para la gestión sostenible de los recursos naturales y la conservación del patrimonio natural de la Nación. En desarrollo de este mandato constitucional, el Perú ha construido un complejo entramado normativo ambiental que, si bien responde a la legítima necesidad de proteger el medio ambiente, ha generado en la práctica una serie de barreras y trabas que dificultan el desarrollo de proyectos de inversión y limitan la competitividad del país.

La Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, promulgada el 15 de octubre de 2005, constituye la norma marco del sistema jurídico ambiental peruano. Esta ley establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y a la protección del ambiente. La Ley General del Ambiente establece diversos instrumentos de gestión ambiental, entre los cuales se encuentran los de planificación, prevención, control, corrección, financiamiento, información, participación, fiscalización y sanción. Dentro de los instrumentos de prevención, los más relevantes para el desarrollo de proyectos de inversión son los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA), que incluyen los Estudios de Impacto Ambiental y las Declaraciones de Impacto Ambiental.

La ley establece que toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el cual es administrado por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) para los proyectos del ámbito del Gobierno Nacional.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) fue creado mediante la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. Este sistema constituye el mecanismo obligatorio para la identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas a través de proyectos de inversión.

---

[76] https://www.gob.pe/institucion/ositran/noticias/1041462-ositran-alerta-a-la-opinion-publica-sobre-precedente-judicial-que-pone-en-peligro-cobro-de-peajes-en-contratos-de-concesion-de-la-red-vial).

El SEIA clasifica los proyectos de inversión en tres categorías, en función del riesgo ambiental que representan:

Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental (DIA): Aplicable a proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo. Requiere una evaluación preliminar y la presentación de una declaración.

Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd): Aplicable a proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.

Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d): Aplicable a proyectos cuyas características, envergadura y/o localización pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo.

La certificación ambiental es la resolución emitida por la autoridad competente que aprueba el instrumento de gestión ambiental correspondiente. Sin la obtención de esta certificación, no es posible iniciar la ejecución de proyectos de inversión ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 de la Ley del SEIA. La certificación ambiental es, por tanto, un requisito previo e indispensable para el inicio de cualquier proyecto sujeto al SEIA.

*Requisitos previos al inicio de actividades*

Las empresas que deseen iniciar o desarrollar proyectos de inversión en el Perú deben cumplir con un conjunto de requisitos ambientales que, de manera general, incluyen los siguientes:

(a) Clasificación del proyecto: Los titulares deben presentar ante la autoridad competente una solicitud de clasificación de su proyecto, adjuntando una Evaluación Preliminar que determine la categoría del instrumento de gestión ambiental que corresponda (DIA, EIA-sd o EIA-d).

(b) Elaboración del instrumento de gestión ambiental: El titular del proyecto debe contratar a una consultora ambiental registrada ante SENACE para la elaboración del instrumento de gestión ambiental correspondiente. Dicho instrumento debe incluir, entre otros aspectos: descripción del proyecto, línea base ambiental, identificación y evaluación de impactos ambientales, plan de manejo ambiental, plan de contingencias, plan de cierre o abandono y plan de participación ciudadana.

(c) Participación ciudadana: Los titulares de proyectos están obligados a desarrollar mecanismos de participación ciudadana, que pueden incluir audiencias públicas, talleres participativos, acceso público al instrumento de gestión ambiental y buzón de observaciones. Estos mecanismos buscan garantizar la participación efectiva de la población en el proceso de evaluación ambiental.

(d) Obtención de la certificación ambiental: Una vez presentado el instrumento de gestión ambiental, la autoridad competente (SENACE para proyectos del ámbito nacional, o las autoridades sectoriales y regionales según corresponda) evalúa el instrumento y emite la certificación ambiental correspondiente, pudiendo aprobar, desaprobar o requerir observaciones al instrumento.

(e) Permisos y autorizaciones complementarias: Adicionalmente a la certificación ambiental, los titulares pueden requerir permisos ambientales adicionales tales como autorizaciones de vertimientos, autorizaciones para el aprovechamiento de recursos hídricos, opiniones técnicas vinculantes del Servicio Nacional de Áreas Naturales

Protegidas (SERNANP), opiniones del Ministerio de Cultura en materia de patrimonio cultural, entre otros.

(f) Garantías financieras: En determinados sectores, como la minería, los titulares de proyectos deben constituir garantías financieras que respalden el cumplimiento de las obligaciones derivadas del plan de cierre de minas u otras obligaciones ambientales.

*Fiscalización y cumplimiento durante la ejecución del proyecto*

Una vez obtenida la certificación ambiental e iniciado el proyecto, las empresas están sujetas a la supervisión y fiscalización por parte del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) competentes, según el sector. Estas entidades verifican el cumplimiento de las obligaciones ambientales, los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental y las normas ambientales aplicables.

Las empresas deben presentar periódicamente informes de monitoreo ambiental, reportes de cumplimiento de compromisos ambientales y, en caso de modificaciones al proyecto, solicitar la correspondiente modificación del instrumento de gestión ambiental, lo cual puede implicar un nuevo proceso de evaluación.

*Diagnóstico de la problemática*

Si bien la protección del medio ambiente es un objetivo legítimo e irrenunciable, la experiencia de las últimas dos décadas ha demostrado que la regulación ambiental en el Perú ha evolucionado de manera tal que, en muchos casos, se ha convertido en un obstáculo significativo para el desarrollo de proyectos de inversión. Esta situación se manifiesta en diversos aspectos:

(a) **Plazos excesivos para la aprobación de instrumentos ambientales:** La elaboración y aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) puede tomar entre 2 y 5 años, considerando la elaboración del estudio, la línea base (que debe cubrir al menos un ciclo climático completo), el proceso de participación ciudadana, la evaluación por parte de la autoridad competente, las rondas de observaciones y subsanaciones, y las opiniones técnicas vinculantes de otras entidades. Estos plazos incrementan sustancialmente los costos del proyecto y generan incertidumbre para los inversionistas.

(b) **Multiplicidad de permisos y autorizaciones:** Además de la certificación ambiental, los titulares de proyectos deben obtener un conjunto de permisos, opiniones técnicas y autorizaciones de diversas entidades públicas (SERNANP, Autoridad Nacional del Agua, Ministerio de Cultura, gobiernos regionales, entre otros), lo que genera una maraña burocrática que dilata el inicio de los proyectos. La falta de coordinación interinstitucional agrava esta situación.

(c) **Discrecionalidad en la evaluación:** La evaluación de los instrumentos de gestión ambiental presenta un alto grado de discrecionalidad por parte de los evaluadores, lo que genera imprevisibilidad y falta de seguridad jurídica. Los criterios de evaluación no siempre son claros ni uniformes, y las observaciones formuladas pueden variar significativamente de un evaluador a otro.

(d) **Sobrerregulación y rigidez normativa:** El marco normativo ambiental se ha complejizado progresivamente con la emisión de normas sectoriales, estándares, guías y protocolos que, en muchos casos, resultan excesivamente rigurosos o desproporcionados respecto del riesgo ambiental real de determinados proyectos. La falta de proporcionalidad entre la rigurosidad de los requisitos y el nivel de riesgo ambiental desincentiva la inversión.

(e) **Instrumentalización de los mecanismos de participación ciudadana:** Si bien la participación ciudadana es un componente esencial del proceso de evaluación ambiental, en la práctica se han presentado casos de instrumentalización de estos mecanismos por parte de grupos de interés que buscan paralizar proyectos por razones ajenas a la protección ambiental, utilizando las audiencias públicas y los buzones de observaciones como herramientas de presión y bloqueo.

(f) **Conflictividad social asociada a la regulación ambiental:** La complejidad del marco regulatorio y las deficiencias en la gestión ambiental han contribuido a la escalada de conflictos socioambientales, los cuales no solo afectan la viabilidad de los proyectos, sino que generan un clima de incertidumbre que desalienta la inversión nacional y extranjera.

(g) **Costos desproporcionados:** Los costos asociados a la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental, los estudios de línea base, los programas de monitoreo, las consultorías especializadas y los mecanismos de participación ciudadana pueden representar una proporción significativa del costo total del proyecto, particularmente en el caso de proyectos medianos y pequeños, lo que constituye una barrera de entrada para nuevos inversionistas.

*Necesidad de una Reforma*

La acumulación de trabas regulatorias ambientales ha tenido un impacto negativo en la competitividad del Perú como destino de inversión. Los largos plazos de evaluación, la multiplicidad de requisitos y la incertidumbre regulatoria han llevado a que proyectos de inversión de gran envergadura se posterguen indefinidamente o se reorienten hacia otros países con marcos regulatorios más eficientes y predecibles, sin que ello implique necesariamente menores estándares de protección ambiental. Esta situación resulta particularmente grave en sectores estratégicos como la minería, los hidrocarburos, la energía y la infraestructura, donde los proyectos tienen periodos de maduración prolongados y requieren inversiones significativas en las etapas previas al inicio de operaciones.

La protección del medio ambiente es un imperativo constitucional y un compromiso ineludible del Estado peruano y de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, la regulación ambiental no puede ni debe convertirse en un mecanismo que paralice la inversión y obstaculice el desarrollo económico del país. La experiencia demuestra que los países más exitosos en materia de protección ambiental son aquellos que han logrado diseñar marcos regulatorios eficientes, predecibles y proporcionales, que permiten a las empresas desarrollar sus proyectos con certidumbre y responsabilidad.

El Perú necesita una reforma sustantiva de su marco regulatorio ambiental que, sin renunciar a los estándares de protección, elimine las trabas innecesarias, simplifique los procedimientos, reduzca los plazos, fortalezca la seguridad jurídica y promueva la coordinación interinstitucional. Esta reforma debe ser el resultado de un diálogo constructivo entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y la academia, orientado a construir un modelo regulatorio que haga compatible la protección del medio ambiente con la promoción de la inversión y el desarrollo sostenible del país. Solo a través de este equilibrio será posible generar el crecimiento económico necesario para mejorar la calidad de vida de todos los peruanos, al tiempo que se preservan los invaluables recursos naturales y ambientales que constituyen el patrimonio de la Nación.

La reforma del marco regulatorio ambiental debe partir de la premisa de que la protección del medio ambiente y la promoción de la inversión no son objetivos contradictorios, sino complementarios. Un entorno natural protegido es condición para el desarrollo sostenible, y la inversión responsable genera los recursos necesarios para financiar la conservación ambiental. La reforma debe orientarse por los siguientes principios:

(a) **Proporcionalidad:** Los requisitos ambientales deben ser proporcionales al nivel de riesgo ambiental de cada proyecto. Proyectos de bajo impacto deben contar con procedimientos simplificados y expeditivos, mientras que los de alto impacto deben mantener evaluaciones rigurosas pero eficientes.

(b) **Eficiencia procedimental:** Los plazos de evaluación deben ser razonables y predecibles. La implementación de ventanillas únicas, la digitalización de procedimientos y la integración de opiniones técnicas en un proceso unificado pueden reducir significativamente los tiempos de evaluación.

(c) **Seguridad jurídica:** Los criterios de evaluación deben ser claros, objetivos y uniformes. La publicación de guías técnicas vinculantes y la capacitación permanente de los evaluadores son herramientas necesarias para reducir la discrecionalidad.

(d) **Coordinación interinstitucional:** Las opiniones técnicas y autorizaciones requeridas por diversas entidades deben integrarse en un proceso coordinado, con plazos perentorios y silencio administrativo positivo cuando las entidades no se pronuncien dentro del plazo establecido.

(e) **Enfoque basado en resultados:** La regulación ambiental debe orientarse hacia el cumplimiento de resultados ambientales medibles, más que al cumplimiento formal de requisitos procedimentales. Esto implica transitar de un enfoque de control ex ante excesivo a un modelo que combine una evaluación previa razonable con una fiscalización efectiva durante la ejecución del proyecto.

*Medidas concretas de reforma*

Para materializar estos principios, se contempla principalmente las siguientes medidas concretas:

*Reforma Integral del SEIA*

Reforma integral del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a efectos de que (i) se simplifique los procedimientos para proyectos de bajo impacto ambiental, (ii) se incorpore evaluaciones diferenciadas según el nivel de riesgo ambiental; (iii) se uniformice criterios y articule el trabajo entre todas las entidades del Estado con competencias en estos procesos; y, (iv) se fortalezca la evaluación de impactos acumulativos y sinérgicos.

*Simplificación de los procedimientos de evaluación ambiental.*

Establecer procedimientos diferenciados y simplificados para proyectos de bajo y mediano impacto ambiental, reduciendo los requisitos documentales y los plazos de evaluación. Para proyectos de Categoría I (DIA), la aprobación debería ser automática o cuasi automática, sujeta a fiscalización posterior. Además, fijar plazos máximos de evaluación con carácter perentorio, aplicando el silencio administrativo positivo cuando la autoridad no se pronuncie dentro del plazo. Esto generaría incentivos para que las autoridades resuelvan oportunamente y reduciría la incertidumbre para los inversionistas.

*Ventanilla Unica*

Implementación de la ventanilla única ambiental: Crear una plataforma integrada que centralice todos los procedimientos, permisos y autorizaciones ambientales, permitiendo a los titulares de proyectos realizar sus trámites de manera unificada, con seguimiento en tiempo real y comunicación electrónica con todas las entidades involucradas.

*Fortalecimiento de la fiscalización posterior.*

Compensar la simplificación de los requisitos previos con un fortalecimiento de la capacidad de fiscalización durante la ejecución de los proyectos, dotando a las entidades fiscalizadoras de mayores recursos humanos, tecnológicos y financieros.

*Instrumentos Voluntarios*

Promoción de instrumentos ambientales voluntarios: Incentivar la adopción de estándares ambientales voluntarios, certificaciones internacionales y buenas prácticas corporativas en materia ambiental, otorgando beneficios regulatorios (simplificación de trámites, reducción de plazos) a las empresas que demuestren un compromiso verificable con la sostenibilidad ambiental.

*Participación Ciudadana*

Reforma de los mecanismos de participación ciudadana: Sin restringir el derecho a la participación ciudadana, es necesario establecer reglas claras que impidan su instrumentalización con fines obstruccionistas. Las observaciones ciudadanas deben ser pertinentes, sustentadas y referidas exclusivamente a aspectos ambientales del proyecto, y las autoridades deben contar con mecanismos para filtrar observaciones que carezcan de fundamento técnico.

*Actualización de Estándares*

Actualización de estándares técnicos: Revisar y actualizar los ECA y LMP vigentes para que reflejen la mejor evidencia científica disponible y las mejores prácticas internacionales, eliminando aquellos estándares que resulten desproporcionados o técnicamente injustificados.

*Mayor Flexibilidad*

Incorporar la posibilidad de unificar los diversos Estudios Ambientales aprobados que puede tener el titular respecto del mismo proyecto y/o actividad, con el fin de centralizar la gestión ambiental reduciendo costos para las empresas y facilitando la labor de fiscalización del Estado.

Igualmente, permitir incorporar un procedimiento de evaluación ambiental para la transferencia parcial de un Estudio Ambiental aprobado, permitiendo que un tercero cuenta con la certificación ambiental respecto del componente transferido.

*Programas de Cumplimiento*

Creación de programas de cumplimiento ambiental: Establecer disposiciones que permitan la creación de programas de cumplimiento ambiental por parte de los infractores ambientales ante la autoridad de fiscalización ambiental, con el propósito de corregir la infracción ambiental cometida, mitigar sus efectos y suspender el inicio de un procedimiento administrativo sancionador o el procedimiento en trámite sin recibir una multa, siempre que lo ejecute de manera exitosa.

*Informes de Otras Entidades*

Durante el proceso de evaluación ambiental a cargo del SENACE, de acuerdo con el numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley del SEIA, la autoridad competente, en los casos establecidos en ley o en el Reglamento, debe solicitar la opinión a otras entidades de la administración pública

(ANA, SERNANP, SERFOR, MIDAGRI, ANA entre otros), quienes deben emitir la opinión definitiva dentro del plazo establecido, de conformidad con la normativa vigente, lo cual viene generando retrasos generalizados y graves en los procedimientos, sobre todo por incumplimiento o demora de las entidades pertinentes. En este sentido, se debe establecer que el SENACE no requiere de opiniones técnicas vinculantes o favorables de estas entidades, sin perjuicio de que pueda solicitar opinión cuando lo considere pertinente. De esta forma, ya no sería necesaria la espera de la emisión de las opiniones técnicas por parte de las distintas autoridades que emiten opiniones técnicas favorables y/o vinculantes, por lo que solo el Senace se encargará de realizar una evaluación integral del estudio ambiental o instrumento de gestión ambiental a evaluar, dando prioridad a la eficiencia, siendo de responsabilidad de una sola entidad la evaluación y emisión de la certificación ambiental correspondiente.

*Consultoras Ambientales*

Los extensos plazos requeridos para aprobar instrumentos de gestión ambiental se vinculan, entre otros factores, con deficiencias en la elaboración de los estudios por algunas consultoras ambientales. Estas deficiencias se reflejan en observaciones recurrentes, varias rondas de revisión y demoras en la presentación de subsanaciones, lo que incrementa la carga de las autoridades evaluadoras y prolonga la tramitación de los proyectos. Si bien el Registro Nacional de Consultoras Ambientales contempla información sobre desempeño, su utilización no se encuentra plenamente integrada a las decisiones de contratación pública. En consecuencia, la selección de consultoras puede concentrarse principalmente en el precio ofertado, sin valorar suficientemente la calidad y oportunidad demostradas en servicios anteriores.

Se propone modificar el numeral 10.2 del artículo 10 de la Ley N.° 27446 para disponer que, en los procedimientos de contratación pública de servicios para la elaboración de instrumentos de gestión ambiental, la evaluación de las consultoras considere la información disponible sobre sus indicadores de desempeño. La selección continuaría siendo responsabilidad exclusiva del titular o proponente del proyecto, pero las entidades contratantes deberían incorporar criterios objetivos asociados al desempeño de las consultoras. El desarrollo reglamentario articularía esta información con los mecanismos de evaluación de proveedores aplicables a las contrataciones públicas, evitando que la competencia se sustente únicamente en el menor precio.

*Exigencias Desproporcionadas*

Determinados instrumentos de gestión ambiental (IGA) complementarios al Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (por ejemplo: FITSA en el sector transportes) presentan exigencias y modalidades de aprobación que no guardan coherencia con su carácter simplificado. Estos instrumentos pueden crearse o modificarse mediante normas de distinta jerarquía, incluidas resoluciones ministeriales no sujetas al Análisis de Impacto Regulatorio, lo que limita la evaluación previa de la necesidad y proporcionalidad de las cargas que incorporan.

Se requiere modificar la Ley N.° 27446 para establecer que la creación o modificación de todo IGA complementario al SEIA se efectúe mediante decreto supremo. Dicho decreto deberá definir el ámbito de aplicación del IGA, requisitos y modalidad de aprobación, y someterse a la evaluación de calidad regulatoria y al expediente de Análisis de Impacto Regulatorio ante la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria. Esto permitirá determinar, según el riesgo e impacto ambiental, si corresponde aprobación automática, silencio administrativo positivo u otra modalidad de evaluación previa.

*Calidad Regulatoria*

Los términos de referencia (TdR) comunes (aquellos aprobados previamente por la autoridad competente que establecen el contenido y alcance estándar del estudio ambiental por tipología de proyecto) de los estudios ambientales incorporan exigencias técnicas, estudios, análisis y requisitos de información que pueden generar cargas regulatorias significativas para los titulares de proyectos y las consultoras ambientales. Sin embargo, dichas exigencias no han sido sometidas de manera sistemática a una evaluación de necesidad, efectividad y proporcionalidad, aun cuando determinan el contenido del expediente que debe elaborar el administrado para obtener la certificación ambiental. La ausencia de esta revisión impide conocer los costos asociados a cada exigencia y verificar si constituye la alternativa más eficiente para alcanzar el objetivo de protección ambiental. Como resultado, se incrementan la complejidad de los estudios, la carga de revisión de las autoridades y las dificultades para absolver observaciones, retrasando decisiones y proyectos de inversión.

En este sentido, se contempla modificar el Decreto Legislativo N.° 1565 para incorporar expresamente los TdR comunes ambientales al sistema de mejora de la calidad regulatoria. Los TdR comunes vigentes serían sometidos al Análisis de Calidad Regulatoria Stock, con el fin de identificar, eliminar o simplificar exigencias innecesarias o desproporcionadas; los nuevos TdR comunes quedarían sujetos al Análisis de Calidad Regulatoria Ex Ante y a las observaciones vinculantes de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR). Para estas evaluaciones se incorporarían a la CMCR representantes del MINAM y del sector competente. Los TdR comunes evaluados requerirían la conformidad de la CMCR para mantener su vigencia. En tanto la CMCR ya contaría con la participación del MINAM, no se requeriría la aprobación previa de dicho sector para realizar las modificaciones de los TdR comunes, como ocurre en la actualidad.

### 5.2.9 Otros

Teniendo en cuenta la diversidad de la actividad empresarial en el Peru, se contempla también el dictado de medidas legislativas para promover la inversión en otras actividades económicas, tales como comercio, transporte, telecomunicaciones, servicios, desarrollo inmobiliario, entre otros.

## III.6. EN MATERIA TRIBUTARIA, ADUANERA Y DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO (Art. 2.6)

La presión tributaria del Perú alcanzó 14,6% del PBI en 2025, un incremento de 0,6 puntos porcentuales respecto de 2024, pero todavía por debajo del promedio de países miembros de la OCDE (aproximadamente 34%) y del promedio de América Latina (21,5%)[77].

La complejidad de los regímenes tributarios vigentes, la incertidumbre regulatoria y las restricciones a la deducción de gastos necesarios para el desarrollo de la actividad empresarial, como gastos en formación y capacitación o gastos financieros, elevan los costos de cumplimiento y desincentivan la formalización y la inversión. Asimismo, el marco aduanero presenta costos y plazos que frenan la competitividad de las exportaciones. La ausencia de incentivos tributarios diferenciados para zonas económicas especiales limita la atracción de inversión y la industrialización en regiones prioritarias.

[77] MEF, citado en Diario EP, «Mypes lideraron avance de la recaudación tributaria en 2025», enero de 2026. (*Nota: Los promedios OCDE y CEPAL son aproximaciones; verificar con OECD Revenue Statistics 2025 y CEPAL Panorama Fiscal 2025*).

Se requiere modificar el marco tributario de la actividad económica en el Perú, con la finalidad de mejorar la recaudación, hacer más equitativo el sistema y promover la formalización, la inversión, el emprendimiento, la innovación y el desarrollo de los sectores productivos, en particular el de los emprendedores, los jóvenes y la pequeña y la microempresa. Asimismo, es necesario dictar normas con la finalidad de aclarar imprecisiones y mejorar algunos aspectos de la regulación del Impuesto a la Renta, en la que existen aspectos que vienen generando incertidumbre, falta de seguridad jurídica y litigiosidad, o generando efectos contrarios a la equidad y justicia en la tributación y a la sostenibilidad de la recaudación fiscal.

Por otro lado, es necesario dictar normas para fortalecer la autonomía y la seguridad jurídica del Tribuna Fiscal, eliminando la litigiosidad entre entidades del Estado, la cual genera inseguridad jurídica y resulta contraria a los principios básicos de ordenamiento constitucional y administrativo.

### 6.1 Propuestas legislativas

Entre otras medidas, se contempla establecer las siguientes:

#### 6.1.1 Régimen Tributario de la Empresa

La propuesta se basa en un diagnóstico y recomendaciones realizadas por Macroconsult. Según el diagnóstico realizado, la informalidad no se explica únicamente por falta de fiscalización o por una decisión cultural. El propio diseño de los regímenes tributarios, laborales y de protección social crea “escalones” de costo: cuando una empresa vende más, contrata más trabajadores o paga mejores sueldos, enfrenta saltos bruscos en impuestos, beneficios laborales y obligaciones administrativas. Esto induce a muchas unidades productivas a mantenerse pequeñas, dividirse, sub-reportar ventas o conservar trabajadores fuera de planilla.

La propuesta plantea reemplazar la fragmentación por dos esquemas generales y progresivos: (i) un régimen único de impuesto a la renta empresarial, con tasas marginales crecientes y exigencias contables graduales; y (ii) un régimen laboral único, en el que los derechos y aportes aumenten progresivamente según el nivel salarial. El objetivo no es preservar indefinidamente un régimen especial para MYPE, sino construir una ruta continua de crecimiento desde la microempresa hasta la empresa grande.

En materia tributaria se propone reducir la dispersión de regímenes y migrar hacia un solo régimen general de impuesto a la renta empresarial, con tasas marginales progresivas. La lógica es similar a la tributación de las personas naturales: la tasa mayor se aplica solo al tramo adicional y no a toda la renta cuando se cruza un umbral.

En ese sentido, la propuesta legislativa es i) mantener el RUS únicamente para su población objetivo original, esto es, bodegas, pequeños mercados de abastos y negocios similares de muy baja escala; ii) integrar el Régimen Especial de Renta (RER), el Régimen MYPE Tributario (RMT) y el Régimen General en una estructura común y progresiva; por la cual el impuesto se calcule sobre ingresos netos o utilidades, aplicando tasas progresivas acumulativas de 1%, 5%, 10%, 15%, 20% y 30%; iii) aumentar gradualmente las exigencias contables de acuerdo con los ingresos netos o utilidades; y, iv) brindar apoyo de la SUNAT para el cumplimiento contable y tributario, reduciendo costos de entrada a la formalidad.

La implementación de la propuesta eliminaría el “precipicio tributario”, esto es, una empresa podría vender y generar mayores ingresos sin que el cruce de un umbral eleve súbitamente la carga sobre toda su renta, así como sus obligaciones formales.

**6.1.2 Racionalización de la litigiosidad entre entidades del Estado en materia tributaria.**

Se propone revisar el régimen de impugnación judicial de las resoluciones del Tribunal Fiscal con el fin de fortalecer la seguridad jurídica, evitar la litigiosidad innecesaria entre entidades del Estado y preservar la función del Tribunal Fiscal como máxima instancia administrativa especializada, garantizando al mismo tiempo el derecho de los contribuyentes al acceso a la tutela jurisdiccional.

Entre 2021 y mayo de 2026, SUNAT interpuso 341 demandas contencioso-administrativas contra resoluciones del Tribunal Fiscal favorables a los contribuyentes, evidenciando una práctica sostenida de judicializar controversias aun después de agotada la vía administrativa. Además, entre 2021 y 2026, SUNAT presentó 93 procesos de amparo en materia tributaria y aduanera, de los cuales 83 fueron contra resoluciones judiciales y 10 contra sentencias del propio Tribunal Constitucional (amparo contra amparo), prolongando la controversia incluso después de pronunciamientos judiciales firmes.

De esta manera, la litigiosidad puede extenderse por más de una década: al 2026 aún existen procesos en trámite originados en Resoluciones del Tribunal Fiscal (“RTF”) emitidas en 2012 (14 años) y 2013 (13 años), mientras que se identificaron procesos iniciados contra RTF emitidas incluso en 2004, reflejando un elevado arrastre temporal de las controversias tributarias.

Ninguno de los procesos de amparo concluidos identificados obtuvo un fallo favorable para SUNAT, lo que sugiere que estos procesos prolongan la controversia sin traducirse en un cambio del resultado final.

La norma habilitante que permite que la SUNAT cuestione ante el Poder Judicial las decisiones que emite el Tribunal Fiscal, a pesar de que este órgano es el superior jerárquico de la SUNAT, se encuentra en el artículo 157 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo No. 133-2013-EF. Su texto, es el siguiente:

> *"La resolución del Tribunal Fiscal agota la vía administrativa. Dicha resolución podrá impugnarse mediante el proceso contencioso administrativo, el cual se regirá por las normas contenidas en el Código Tributario y, supletoriamente, por la Ley N.° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo. La demanda podrá ser presentada por el deudor tributario ante la autoridad judicial competente, dentro del término de tres (3) meses computados a partir del día siguiente de efectuada la notificación de la resolución, debiendo contener peticiones concretas. La presentación de la demanda no interrumpe la ejecución de los actos o resoluciones de la Administración Tributaria. La Administración Tributaria no tiene legitimidad para obrar activa**. De modo excepcional, la Administración Tributaria podrá impugnar la resolución del Tribunal Fiscal que agota la vía administrativa mediante el Proceso Contencioso Administrativo en los casos en que la resolución del Tribunal Fiscal incurra en alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10 de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**."*

En virtud del texto en negritas, la SUNAT viene cuestionando judicialmente resoluciones de su superior jerárquico, el Tribunal Fiscal, cuando este, en ejercicio, precisamente, de sus funciones de órgano superior, corrige las decisiones de la SUNAT. Ello es totalmente contradictorio con el principio de la unidad del estado y el principio jerárquico que rige en la Administración Pública.

En efecto, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas (aprobado mediante Resolución Ministerial No. 191-2000-EF/43) define en su artículo 52 que el Tribunal Fiscal es un órgano resolutivo del Ministerio de Economía y Finanzas que depende administrativamente del Ministro, con autonomía en el ejercicio de sus funciones específicas, y tiene por misión resolver oportunamente las controversias tributarias que surjan entre la Administración y los contribuyentes, interpretando y aplicando la ley, fijando criterios jurisprudenciales uniformes y proponiendo normas que contribuyan con el desarrollo del Sistema Tributario.

Las funciones del Tribunal Fiscal, descritas en el artículo 101 del Código Tributario y en el artículo 53 del ROF antes citado, incluyen: (i) conocer y resolver en última instancia administrativa las apelaciones contra las resoluciones de la Administración; (ii) uniformar la jurisprudencia en las materias de su competencia; y (iii) proponer al ministro las normas necesarias para suplir deficiencias en la legislación tributaria. En este marco, el Tribunal Fiscal no sólo es superior jerárquico de la SUNAT en materia resolutoria: es también productor de jurisprudencia vinculante para toda la Administración Tributaria.

La estructura de la Administración Pública descansa en el principio jerárquico: el superior controla, corrige y revoca las decisiones del inferior. Aquí la relación está invertida. El Tribunal Fiscal es el superior jerárquico resolutorio de la SUNAT en materia tributaria. Cuando el Tribunal Fiscal revoca, modifica o anula una resolución de la SUNAT, ese pronunciamiento es precisamente el ejercicio de la función de control que el ordenamiento le asigna. Permitir que la SUNAT demande judicialmente esa decisión equivale a que el órgano inferior busque que el Poder Judicial le dé la razón frente a su propio superior jerárquico administrativo. Ningún principio de Derecho Administrativo conoce ese esquema como regla funcional.

La Administración Pública actúa como un sistema unitario, aun cuando esté integrada por múltiples órganos. Cuando el Tribunal Fiscal emite una resolución, no la emite en nombre de una entidad separada del Estado: la emite en nombre de la Administración, como su voz autorizada y definitiva en sede administrativa. Que la SUNAT demande esa resolución equivale a que la Administración se demande a sí misma, fracturando la unidad lógica del aparato público y generando el absurdo de que el Estado litigue contra sí mismo para determinar cuál de sus propios criterios debe prevalecer, a expensas del sistema judicial y con cargo al erario público.

Existe un segundo mecanismo, aún más perturbador que la demanda contencioso-administrativa, por el que la SUNAT pretende revertir decisiones judiciales que le son adversas: la acción de amparo interpuesta directamente contra resoluciones judiciales emitidas en procesos contencioso-administrativos que ya resolvieron en contra de la Administración Tributaria. La SUNAT actúa, en estos casos, como demandante ante el juez constitucional, invocando la afectación de sus propios "derechos fundamentales" — en particular el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales — y solicitando que el Tribunal Constitucional o el juez constitucional anulen lo que el Poder Judicial ya resolvió.

El artículo 200, numeral 2, de la Constitución Política establece que la acción de amparo procede "contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que

vulnera o amenaza los derechos reconocidos por la Constitución". El artículo 9 del Nuevo Código Procesal Constitucional (Ley N.º 31307, que derogó el anterior Código aprobado por Ley N.º 28237) — en los mismos términos que el artículo 4 del código anterior — establece que el amparo procede respecto de resoluciones judiciales firmes dictadas con "manifiesto agravio a la tutela procesal efectiva, que comprende el acceso a la justicia y el debido proceso".

La SUNAT se acoge a esta norma general, invocando que es titular del derecho constitucional al debido proceso y que las resoluciones judiciales que le son adversas incurren en falta de motivación o en incongruencia. La aparente habilitación proviene de la amplitud del texto constitucional: el artículo 200, numeral 2 no distingue entre personas naturales, personas jurídicas de derecho privado y entidades del Estado. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha admitido, en algunos casos, que personas jurídicas de derecho público puedan invocar derechos fundamentales de naturaleza procesal — en particular el debido proceso — cuando actúan en calidad de parte en un proceso judicial.

El proceso de amparo es un proceso constitucional de tutela de derechos fundamentales, cuya finalidad esencial es proteger a la persona — natural o jurídica de derecho privado — frente a los actos arbitrarios del poder público. La Constitución en su artículo 200 concibe el amparo como un mecanismo de control del poder, no como un instrumento de autodefensa del poder frente a sus propias decisiones institucionales. Cuando la SUNAT interpone amparo contra una resolución judicial que la obliga a restituir un monto tributario indebidamente retenido o a acatar lo resuelto por el Poder Judicial en un proceso contencioso-administrativo, invierte completamente la lógica del sistema: en lugar de que el administrado se proteja del Estado, es el Estado quien pretende protegerse de sí mismo — específicamente, del Poder Judicial que controló su actuación administrativa.

Cuando la SUNAT pierde en el proceso contencioso-administrativo — que fue diseñado precisamente para controlar a la Administración en tutela de los derechos del contribuyente —, e interpone amparo contra esa sentencia, se genera un bucle institucional de cuatro eslabones: (i) la SUNAT emite un acto administrativo; (ii) el Tribunal Fiscal lo revoca o lo modifica; (iii) la SUNAT demanda al Tribunal Fiscal en vía contencioso-administrativa y pierde; y (iv) la SUNAT interpone amparo contra la sentencia que confirmó al Tribunal Fiscal. Cada vez que este bucle se cierra, el contribuyente se ve obligado a defender nuevamente posiciones que ya le fueron reconocidas, con el agravante de que el Estado — el demandante en amparo — dispone de recursos ilimitados de representación legal (a través de la Procuraduría Pública de la SUNAT) mientras que el contribuyente soporta los costos de litigación.

Los derechos fundamentales son, en su esencia, posiciones jurídicas de los individuos y de las personas jurídicas de derecho privado frente al poder del Estado. Las personas jurídicas de derecho público — como la SUNAT — no son titulares de derechos fundamentales en el sentido material del término; son, en cambio, titulares de potestades y competencias que el ordenamiento les confiere para el cumplimiento de fines públicos. El Tribunal Constitucional peruano ha reconocido, de modo extensivo y a menudo acrítico, que las entidades públicas pueden invocar el derecho al debido proceso cuando son parte en un proceso judicial. Esta extensión jurisprudencial es problemática: el debido proceso es una garantía que protege a los justiciables frente a la arbitrariedad del poder público — incluyendo al propio Poder Judicial —, no una herramienta que el poder público puede usar para resistir ser controlado por los propios jueces que él mismo designa. La SUNAT no es un "justiciable" en el sentido constitucional del término: es el Estado ejerciendo potestades tributarias. Cuando el Poder Judicial ordena a la SUNAT cumplir con una obligación derivada del proceso, no afecta ningún "derecho

fundamental" de la SUNAT; simplemente impone el cumplimiento del ordenamiento jurídico a una entidad pública.

Por ello, se contempla modificar el Código Tributario para establecer expresamente que la SUNAT carece de legitimidad y de facultades para impugnar judicialmente por cualquier medio resoluciones del Tribunal Fiscal, así como resoluciones del Poder Judicial que se pronuncien con respecto a resoluciones del Tribunal Fiscal.

**6.1.3 Créditos Tributarios por Contratación de Jóvenes y por Capacitación**

Con la finalidad de promover el empleo joven, en armonía con los objetivos nacionales de dar mayores oportunidades a nuestros jóvenes y de incentivar la contratación de empleo formal con beneficios sociales, se contempla otorgar a las empresas que contraten jóvenes como trabajadores dependientes, un crédito tributario equivalente a un determinado porcentaje de las remuneraciones. Este crédito puede ser escalonado y temporal.

De la misma manera, con la finalidad de promover la capacitación del personal dependiente de las empresas y la inversión de las empresas en programas de capacitación a su personal, se contempla el otorgamiento de un crédito tributario en función de los gastos e inversiones en capacitación de su personal. Este crédito igualmente puede ser escalonado y temporal.

**6.1.4 Perfeccionamiento de normas del Impuesto a la Renta**

Se requiere perfeccionar ciertas disposiciones de la Ley del Impuesto a la Renta (cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo No. 179-2004-EF) (en adelante, la “LIR”), a fin de hacer más transparente y dar mayor seguridad jurídica a su aplicación, así como evitar ciertas consecuencias inconvenientes desde el punto de vista de la recaudación fiscal y de la sostenibilidad y equidad en la tributación que se vienen generando. Ello incluye los siguientes aspectos:

*Intereses por Créditos Destinados a la Generación de Rentas Gravadas.*

El artículo 37° de la LIR establece las reglas para la deducción de los gastos necesarios para la generación de rentas gravables o el mantenimiento de la fuente.

Para el caso específico de los gastos financieros, el inciso a) del mismo artículo establece que solo podrán ser deducibles los intereses de deudas y demás gastos financieros, siempre que los financiamientos hayan sido contraídos para adquirir bienes o servicios vinculados con la obtención o producción de rentas gravadas en el país o mantener su fuente productora.

La LIR ni su Reglamento establecen expresamente un estándar probatorio para acreditar dicha vinculación ni determinan un procedimiento para identificar el destino de los fondos obtenidos por financiamientos. A la fecha, la Administración Tributaria viene formulando diversas observaciones a los contribuyentes que afectan la deducción de sus gastos financieros, incluyendo el cuestionamiento de la metodología aplicada para sustentar el empleo de los fondos provenientes de financiamientos en actividades vinculadas con la generación de la renta y/o el mantenimiento de la fuente.

Dicho proceder incrementa, innecesariamente, la litigiosidad tributaria y genera incertidumbre al momento de recurrirse a fuentes de financiamiento dado que, al no existir un procedimiento de

acreditación establecido de forma expresa, se corre el riesgo de una observación por parte de la Administración Tributaria.

En tal contexto, resulta necesario que la normativa establezca un procedimiento que facilite y simplifique la acreditación de la deducción de los gastos financieros, ya que una mayor precisión en el marco normativo contribuirá a reducir la litigiosidad innecesaria y evitar cambios de criterio por parte de la Administración Tributaria.

*Tratamiento Tributario de Instrumentos Financieros Derivados de Cobertura*

Los instrumentos financieros derivados de cobertura son herramientas técnicas (económicas y financieras) necesarias para reducir la volatilidad de los precios, tasas de interés, tipos de cambio, entre otros, que inciden en los ingresos, costos y gastos de las empresas y que, en definitiva, se terminan trasladando a los ciudadanos. La falta de reglas tributarias modernas, claras y armónicas para el tratamiento fiscal de estos instrumentos debilita la competitividad de nuestro país y también encarece los costos de las transacciones en los diversos sectores de la economía y, en particular, en los costos de financiamiento, especialmente en épocas de elevada volatilidad global por las políticas económicas dispuestas por las economías más desarrolladas del planeta.

Una regulación tributaria moderna para los derivados de cobertura no es un incentivo fiscal, sino un mecanismo probado internacionalmente para reducir el riesgo operativo y garantizar la continuidad de proyectos estratégicos, necesarios para impulsar la actividad económica nacional. La inexistencia de una adecuada regulación tributaria equivale a renunciar al uso de estas herramientas por el mayor e innecesario riesgo adicional que su propia celebración acarrea, pese a que contribuyen también a estabilizar la recaudación y promueven la inversión privada en los diversos ámbitos de la economía de nuestro país.

Sin embargo, la regulación tributaria vigente no ha acompañado la evolución de la realidad empresarial ni las prácticas internacionales. La poca claridad de la norma puede implicar en la práctica discusiones sobre hechos que no quedan expresamente clarificados en el ámbito tributario, llevando a la necesidad de exigencias formales excesivas, interpretaciones restrictivas y estándares probatorios desproporcionados que han convertido a las coberturas en un campo lleno de contingencias fiscales. Muchas operaciones genuinas pueden ser objeto de cuestionamientos, no por carecer de sustancia económica, sino en base a la falta de reglas claras para un razonable control tributario.

Esta problemática afecta la capacidad real de nuestras empresas para protegerse de la volatilidad de precios, tipos de cambio o tasas de interés, pues, la normativa vigente no tiene un marco adecuadamente claro que, además, es tergiversado por las autoridades tributarias al momento de su aplicación, dado el tecnicismo de estos instrumentos y la existencia de innumerables riesgos que potencialmente pueden afectar a las empresas y que pueden ser objeto de cobertura.

La consecuencia es clara: las empresas más expuestas al riesgo —aquellas que más necesitan estas herramientas— son las que terminan renunciando a utilizarlas por temor a la incertidumbre fiscal. Esto no solo las deja vulnerables a los vaivenes del mercado, sino que afecta la recaudación futura, porque un sector productivo inestable es un sector que invierte menos, produce menos y tributa menos.

En ese contexto, se requiere una actualización de las normas tributarias referidas al Impuesto a la Renta para dotar de claridad y seguridad jurídica al tratamiento de los instrumentos derivados de cobertura, incorporando y/o mejorando las reglas existentes en la LIR (artículo 5-A° y Quincuagésimo Segunda Disposición Transitoria y Final), a fin de tener una legislación tributaria que contenga disposiciones claras para identificar el "riesgo" objeto de mitigación, brinde un marco normativo donde exista un estándar probatorio racional/previsible para el control y fiscalización de estas operaciones, así como ajustar la definición de "mercados reconocidos", con la finalidad de que refleje cómo operan realmente las coberturas y reconozca precios referenciales válidos que se utilizan legítimamente en negociaciones fuera de mecanismos centralizados.

*Régimen de Transparencia Fiscal Internacional ("RTFI")*

El régimen de transferencia fiscal internacional fue establecido en el Perú en 2012, a través del Decreto Legislativo 1120.

Si bien la transparencia fiscal internacional es parte de un sistema tributario modero, es importante tener presente que un régimen de transparencia fiscal internacional excesivamente rígido genera un efecto precisamente contrario al que busca, pues determina que residentes fiscales peruanos dejen de serlo, emigrando y pasando a tributar como residentes fiscales de una jurisdicción con un régimen más racional y proporcionado. Este tipo de situaciones se vienen produciendo en el Perú y tienen como consecuencia no sólo una pérdida de recaudación, sino una pérdida de arraigo de personas con capacidad de inversión, lo cual a final de cuentas reduce la inversión y el desarrollo del país.

Conforme al artículo 63 del Reglamento de la LIR, para efectos de la aplicación del RTFI, se consideran partes vinculadas, entre otros supuestos, a "la persona natural con su cónyuge, concubino o pariente hasta cuarto grado de consanguineidad y segundo de afinidad." Lo antes mencionado implica que, para efectos de determinar la existencia de control económico sobre una entidad no domiciliada, se considere como partes vinculadas a familiares tan remotos como incluso a tíos abuelos, primos hermanos y sobrinos nietos.

Al respecto, se requiere revisar los criterios para establecer el control. De este modo, se evita desnaturalizar el propósito del régimen mediante la incorporación de presunciones excesivamente amplias que podrían extender el concepto de control a situaciones en las que este no existe en la práctica. Los criterios básicos para esta definición deben estar establecidos a nivel de ley, por razones de seguridad jurídica.

Asimismo, se propone incorporar precisiones respecto de la determinación del control económico en determinados vehículos de inversión extranjeros, tales como las fundaciones y los trust revocables. En ese sentido, se propone establecer que, cuando las facultades de administración, los derechos económicos y la decisión sobre la distribución de los beneficiarios correspondan a sujetos distintos, la existencia del control se determinará atendiendo a quien, conforme a la legislación aplicable y al acto constitutivo del vehículo, tenga la capacidad de decidir o instruir sobre la administración del patrimonio o en la distribución de sus beneficios. La necesidad de esta precisión radica en que, en este tipo de vehículos, la titularidad formal de los activos, la administración del patrimonio y la facultad de decidir sobre la distribución de los beneficios pueden encontrarse atribuidas a sujetos distintos. En consecuencia, la sola condición de beneficiario o la mera participación económica en los resultados del vehículo/estructura no necesariamente refleja la existencia de un control efectivo sobre el patrimonio o sobre las rentas generadas por éste. Se busca, por tanto, adecuar el criterio de control económico previsto en el

RTFI a la realidad jurídica de este tipo de estructuras, asegurando que la atribución de rentas recaiga sobre quien mantiene efectivamente el control sobre el patrimonio y la capacidad de decidir el diferimiento o distribución de las rentas, en concordancia con la finalidad que inspira dicho régimen, de acuerdo con los mejores estándares internacionales al respecto.

*Régimen de Dividendos Provenientes del Exterior*

El artículo 55° de la LIR establece que el impuesto a cargo de los perceptores de rentas de tercera categoría domiciliados en el país se determinará aplicando la tasa de veintinueve coma cincuenta por ciento (29,50%) sobre su renta neta. Asimismo, dicho artículo establece que los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades, será considerado renta de segunda categoría y estará sujeta a una tasa adicional del cinco por ciento (5%).

Ahora bien, cuando una sociedad domiciliada en el Perú distribuye dividendos a una sociedad no domiciliada, dicha distribución ya se encuentra sujeta a la retención prevista por la LIR. Posteriormente, si la sociedad no domiciliada redistribuye esas mismas utilidades a una persona natural domiciliada en el Perú, dichos dividendos vuelven a quedar sujetos a imposición en el país por aplicación del criterio de renta de fuente mundial previsto en el artículo 6 de la LIR y la tasa que aplica es la de treinta por ciento (30%).

Las personas naturales domiciliadas en el Perú tributan con una tasa del 5% por los dividendos que reciben de empresas peruanas. Sin embargo, si los dividendos provienen del exterior, ya sea de holdings o de empresas operativas, pueden estar sujetos a una carga tributaria de hasta el 30% por ser consideradas renta de fuente extranjera, aunque dicha renta se origina del Perú y haya tributado bajo la tasa de 29.5% como renta empresarial y luego bajo la tasa de 5% como dividendo proveniente del Perú.

Esta diferencia en el tratamiento de los dividendos genera dos efectos que resultan poco favorables para la economía nacional. En primer lugar, desincentiva la inversión internacional y, en particular, afecta a quienes buscan diversificar sus activos fuera del país, pues la herramienta tributaria, en lugar de ser neutral, introduce una distorsión en la toma de decisiones de los inversionistas, quienes podrían inclinarse a invertir exclusivamente en el Perú para evitar la mayor carga fiscal sobre los dividendos extranjeros. Esta situación implica una clara ruptura con uno de los principios básicos que orientan el diseño de un sistema tributario: el principio de neutralidad.

En segundo lugar, la elevada carga tributaria sobre dividendos extranjeros incentiva conductas de diferimiento en los contribuyentes. En la práctica, los accionistas suelen optar por no distribuir los dividendos que generan sus compañías en el exterior, con el único propósito de evitar la aplicación de una tasa que puede llegar al 30%. Si bien en el Perú existe el Régimen de Transparencia Fiscal Internacional, este no se aplica de manera general a las compañías operativas, lo que refuerza el no reparto de dividendos. Además de ello, como ya adelantamos, genera incentivos para que estas rentas de fuente extranjera no sean declaradas. Esta imposición en cascada tiene el efecto de ahuyentar a los residentes tributarios peruanos forzándolos a buscar una jurisdicción fiscal más racional y equitativa.

En consecuencia, la propuesta legislativa planteada busca corregir esta distorsión, equiparando la tasa aplicable a los dividendos de fuente peruana (5%) para los dividendos provenientes del exterior pero que se originan en distribuciones de utilidades realizadas por empresas domiciliadas en el Perú. De esta forma, se propone considerar como renta de fuente peruana a la distribución de utilidades y/o dividendos efectuada a favor de sus accionistas, titulares o

beneficiarios que sean personas naturales domiciliadas en el país, cuando tales dividendos provienen de fondos que a su vez han sido distribuidos a favor de la entidad no domiciliada por una persona jurídica domiciliada en el Perú que ha tributado su correspondiente impuesto a las renta.

Estas reformas tienen por objeto la ampliación de la base tributaria y mayor formalización; mayor seguridad jurídica y menor litigiosidad; mayor justicia y transparencia en la tributación; y reducción de costos y tiempos del comercio exterior.

## III.7. EN MATERIA DE REFORMA ESTRUCTURAL, ORGANIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (Art. 2.7)

La estructura del Poder Ejecutivo presenta entidades ineficientes, superpuestas o desactualizadas que limitan la capacidad del Estado para responder a las necesidades de la ciudadanía. El Perú enfrenta importantes brechas de infraestructura y servicios públicos que requieren acelerar la ejecución de proyectos de inversión. A la fecha, existen aproximadamente 2.241 proyectos paralizados, equivalentes a S/73.000 millones en obras[78].

### 7.1 Digitalización y modernización del estado

Se requiere dictar normas con la finalidad de generar un impuso hacia la digitalización del Estado, de manera que éste logre las eficiencias que derivan de la tecnología y que el ciudadano pueda interactuar con las distintas instituciones del Estado, así como con los privados, a través de medios digitales, lo cual incidirá en una mejora sustantive de la calidad y la eficiencia de los servicios.

### 7.2 Integridad de los servidores públicos

El Perú enfrenta importantes brechas de infraestructura, servicios públicos y desarrollo de competitividad económica que requieren acelerar la ejecución de proyectos de inversión pública vinculados a infraestructura pública y servicios públicos, Asociaciones Público-Privadas (APP), Proyectos en Activos e inversiones privadas estratégicas. Sin embargo, diversos procesos de toma de decisión vinculados a dichas inversiones presentan demoras significativas asociadas a fenómenos de aversión al riesgo en el ejercicio de funciones por parte de los funcionarios involucrados de la administración pública.

En los últimos años se ha desarrollado un entorno institucional caracterizado por la coexistencia de múltiples mecanismos de control, supervisión y responsabilidad administrativa, civil y penal. Si bien dichos mecanismos cumplen una función esencial en la lucha contra la corrupción y la protección de los recursos públicos, su aplicación en contextos de incertidumbre técnica o jurídica ha generado incentivos para la inacción administrativa.

Como consecuencia, numerosos funcionarios optan por postergar decisiones, solicitar reiteradamente opiniones adicionales o evitar asumir responsabilidades asociadas a proyectos complejos, aun cuando existan fundamentos técnicos y legales suficientes para tomar las acciones necesarias que garanticen la continuidad de la ejecución de los proyectos antes mencionados. Este fenómeno, descrito por analogía con el concepto de *chilling effect* de la doctrina constitucional comparada y denominado en el contexto peruano como parálisis decisional, afecta la toma oportuna de decisiones vinculadas a proyectos de inversión. Si bien

[78] BNamericas, entrevista sobre infraestructura en Perú, julio de 2026.

los mecanismos de control cumplen una función esencial en la lucha contra la corrupción y la protección de los recursos públicos, su aplicación desproporcionada o imprevisible en contextos de incertidumbre técnica puede incrementar los costos de transacción, retrasar inversiones y afectar la provisión oportuna de infraestructura y servicios públicos para la población[79].

En efecto, los proyectos de infraestructura de transporte, energía, agua y saneamiento, salud, educación, telecomunicaciones y logística requieren decisiones oportunas de múltiples entidades públicas que intervienen a lo largo de su ciclo de vida. Del mismo modo, el desarrollo de inversiones privadas de gran envergadura depende de procedimientos administrativos complejos que exigen decisiones técnicas dentro de plazos razonables. En ese sentido, el clima de inversión del país se encuentra directamente relacionado, entre otros aspectos, con un correcto desarrollo de la función pública que promueva la toma de decisiones eficientes para la ejecución de estos proyectos.

No obstante, cuando los funcionarios públicos enfrentan incertidumbre excesiva respecto de su eventual responsabilidad personal por decisiones adoptadas en el ejercicio de sus funciones, de buena fe y conforme al marco normativo vigente, se generan demoras que afectan el interés público, reducen la ejecución de inversiones y limitan el crecimiento económico nacional.

### 7.3 Modernización del servicio civil

Asimismo, en materia de modernización del servicio civil y ordenamiento de la planilla del sector público, el objeto de la delegación es, en primer lugar, fortalecer la meritocracia como eje del servicio civil, promover y reconocer el mérito en los ascensos, las capacitaciones y demás acciones de personal, así como restablecer estándares rigurosos de idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública, especialmente para directivos y personal de confianza; en segundo lugar, reorganizar los procesos, estructuras, funciones y demás componentes organizativos de las entidades para la mejor prestación de los servicios públicos; y, en tercer lugar, reorganizar los recursos humanos del Estado para optimizar la estructura de las entidades públicas, sincerar las plazas efectivamente necesarias y ordenar la coexistencia de los distintos regímenes laborales vigentes: el régimen de la carrera administrativa del Decreto Legislativo 276, el régimen laboral de la actividad privada del Decreto Legislativo 728, el régimen especial de contratación administrativa de servicios del Decreto Legislativo 1057 y el régimen del servicio civil de la Ley 30057, que hoy conviven en el aparato estatal.

En el marco de dicha delegación, el Poder Ejecutivo requiere quedar habilitado, de manera específica, para: (i) introducir las reglas necesarias para promover y reconocer la meritocracia en los ascensos, las capacitaciones, reestructuraciones y demás acciones de personal en favor de los mejores servidores públicos; (ii) reorganizar y disponer modificaciones en los procesos, estructuras, dependencias, funciones y demás aspectos organizativos de las entidades públicas para la mejor prestación de los servicios públicos; (iii) restablecer y reforzar los requisitos mínimos de idoneidad para el acceso y ejercicio de la función pública, especialmente de directivos y personal de confianza; y (iv) establecer un incentivo económico de carácter voluntario, equivalente en su cálculo a la protección reconocida en el régimen laboral de la actividad privada del Decreto Legislativo 728, dirigido a los servidores que opten libremente por su salida, según la propuesta que se realice. La presente delegación no comprende, en ningún caso, la facultad de disponer el cese o despido de los trabajadores que gozan de estabilidad laboral, cuya situación jurídica permanece resguardada.

---

[79] Documento de trabajo «Fortalecimiento del Sistema de Integridad Pública y del Régimen de Responsabilidad de Altos Funcionarios», versión 7, 8 de julio de 2026 (documento en archivo del proyecto).

El propósito primordial de la reforma es consolidar la meritocracia como principio rector del servicio civil. El acceso meritocrático de los servidores civiles al régimen del servicio civil es un objetivo ya reconocido por el ordenamiento nacional, por lo que resulta indispensable dotar al Estado de reglas claras que premien el mérito, el desempeño y la formación continua en los ascensos, las capacitaciones y demás acciones de personal, con el fin de elevar la calidad del servicio al ciudadano y retener a los mejores cuadros de la administración.

La reforma también requiere habilitar la reorganización de los procesos, dependencias, estructuras y funciones de las entidades públicas para la mejor prestación de los servicios. La modernización del aparato estatal no se agota en la gestión de las personas, sino que exige revisar y adecuar los flujos de trabajo, los diseños organizativos y la distribución de competencias, de modo que los recursos se orienten a resultados efectivos para el ciudadano. Facultar al Ejecutivo para disponer estas modificaciones organizativas, de manera ordenada y con visión de conjunto, permite que la profesionalización del personal se traduzca en entidades más eficientes y en una prestación de servicios de mayor calidad.

En esa misma línea, la reforma busca retomar y reforzar los estándares de idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública. La Ley 31419 estableció los requisitos mínimos e impedimentos para el acceso a los cargos de funcionarios y directivos públicos de libre designación y remoción; sin embargo, la Ley 32507 modificó dicha ley e incorporó una regla de equivalencia que permite computar asesorías, cargos políticos y puestos de alta dirección del sector privado como experiencia equivalente a la exigida para los cargos públicos. Esta flexibilización de requisitos y la ampliación de las equivalencias de puestos redujeron los estándares de acceso, por lo que resulta necesario restablecerlos para asegurar que quienes asuman cargos de dirección cuenten con la formación y experiencia que la función demanda.

El ordenamiento del empleo público es una materia idónea para ser abordada mediante decreto legislativo, por tratarse de una regulación técnica, específica y acotada que exige uniformidad normativa y celeridad. La convivencia de múltiples regímenes laborales dentro de una misma entidad (fruto de décadas de contratación sucesiva bajo los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057) ha generado una planilla heterogénea, con reglas dispares en derechos, beneficios y protección frente al cese. La delegación permitirá al Ejecutivo introducir, dentro del marco de la ley autoritativa y sujeto al control político posterior del Congreso previsto en la Constitución, instrumentos ordenados y homogéneos para racionalizar esa estructura sin afectar la continuidad del servicio público.

La propuesta incluye un incentivo voluntario que se ofrecería solo a quienes decidan libremente acogerse a una salida dentro del Estado, tomando como parámetro de cálculo la indemnización que en el régimen del Decreto Legislativo 728 opera como resarcimiento frente al cese. Al ser una oferta que el servidor acepta o rechaza, la medida no configura una remoción forzosa ni una desvinculación unilateral, sino un instrumento de reordenamiento que compensa la trayectoria de quien opta por retirarse.

El pedido respeta de manera irrestricta la estabilidad de los trabajadores estables. No cabe despido alguno respecto de los servidores que gozan de estabilidad, entre ellos los comprendidos en la carrera administrativa del Decreto Legislativo 276, quienes solo pueden ser cesados previo procedimiento administrativo disciplinario y por causa grave comprobada. La delegación reafirma expresamente este régimen de protección.

Finalmente, la medida persigue eficiencia y sostenibilidad fiscal del gasto en personal, y no una reducción indiscriminada de la fuerza laboral estatal. El costo del empleo público y la negociación colectiva centralizada demandan una gestión responsable del espacio fiscal disponible, por lo que ordenar la planilla mediante salidas voluntarias incentivadas permite alcanzar dichos fines preservando los derechos adquiridos.

**7.4 Participación institucional en procesos judiciales relacionados a APP.**

Los contratos de Asociación Público-Privada (APP) constituyen el principal instrumento mediante el cual el Estado peruano promueve la participación del sector privado en el desarrollo, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública y servicios públicos. Estos contratos presentan una elevada complejidad técnica, económica y financiera, y son suscritos luego de procesos de promoción que demandan años de estructuración, negociación y aprobación por parte de las entidades competentes.

La naturaleza de los contratos APP implica que múltiples partes —el Estado, el concesionario o inversionista privado, los financiadores, los aseguradores y los usuarios— se encuentran vinculadas por un entramado contractual que distribuye riesgos, establece mecanismos de pago, regula el equilibrio económico-financiero y define las condiciones de terminación anticipada. Cualquier alteración de estos elementos puede desencadenar desequilibrios que comprometen la viabilidad del proyecto, la continuidad del servicio y la confianza de los inversionistas.

En ese contexto, se ha identificado un riesgo de creciente relevancia: la posibilidad de que órganos jurisdiccionales que conocen procesos constitucionales, contencioso-administrativos, civiles u otros de distinta naturaleza —en los que la entidad pública titular del contrato APP no es parte procesal— emitan sentencias o resoluciones equivalentes cuyos efectos incidan directa y materialmente sobre la ejecución, continuidad, régimen tarifario, mecanismos de pago, distribución de riesgos, equilibrio económico-financiero, garantías, obligaciones contractuales o terminación del contrato.

En este supuesto, el órgano jurisdiccional frecuentemente carece de información técnica especializada sobre la estructura del contrato APP, el régimen regulatorio aplicable, los impactos financieros de la medida sobre el equilibrio del proyecto y las consecuencias sistémicas sobre la política de promoción de la inversión privada. Esta asimetría informativa puede derivar en decisiones que, sin pretender afectar el contrato, producen consecuencias materiales graves sobre su continuidad, pudiendo ocasionar la responsabilidad del Estado peruano en su conjunto.

**7.5 Propuestas legislativas**

Las reformas en este eje se articulan en cinco (5) ámbitos:

*a) Reforma estructural del Poder Ejecutivo:* Establecer medidas de reforma estructural mediante decretos legislativos que permitan crear, extinguir u otros mecanismos con relación a entidades que constituyan organismos del Poder Ejecutivo, con facultades para transferir, integrar o reasignar competencias, funciones, personal, recursos, bienes, activos, pasivos, programas, proyectos y obligaciones. Asimismo, modificar o derogar las disposiciones legales de creación, organización, competencias y funcionamiento de las entidades comprendidas en las medidas de reforma, sin modificar las leyes orgánicas de los ministerios.

*b) Digitalización del Estado — Digital Public Infrastructure (DPI):* La estrategia de digitalización se sustenta en tres ejes fundamentales: identidad y firma digital, interoperabilidad de los sistemas de pago e intercambio de datos. Para implementar estos ejes se han diseñado tres productos concretos de impacto inmediato:

(i) MiPerú: Billetera digital que sirve de soporte del DNIe y permite a los ciudadanos interactuar con entidades públicas y privadas, así como compartir información personal de manera segura.
(ii) Licencia 0: Producto orientado a las MYPE para facilitar la obtención de autorizaciones y la acreditación de requisitos para operar mediante una plataforma digital centralizada, eliminando la burocracia de múltiples trámites ante distintas entidades.
(iii) Pensión 65 Proactiva: Mecanismo automatizado que permite que las personas de 65 o más años que cumplan los requisitos reciban información en su teléfono móvil para registrarse como pensionistas y recibir pagos de manera simple y automatizada.

Para implementar estos productos se requiere: (a) transformar la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital en un Programa con mayor autonomía presupuestal y facultades normativas, bajo la rectoría de una Comisión multisectorial con representantes de PCM, MEF, BCR, RENIEC, SBS, gobiernos regionales, gobiernos locales y sector privado; y (b) modificar normas con rango de ley, incluyendo el Decreto Legislativo N° 1412 (Ley de Gobierno Digital), Decreto de Urgencia N° 006-2020 (Sistema Nacional de Transformación Digital), Decreto de Urgencia N° 007-2020 (Marco de Confianza Digital), Ley N° 27269 (firmas y certificados digitales) y Ley N° 29733 (Ley de Protección de Datos Personales).

*c) Fortalecimiento de la integridad pública y protección de funcionarios vinculados a inversión estratégica:*

La delegación comprende el fortalecimiento del Sistema de Integridad Pública y del régimen de responsabilidad administrativa, civil y penal de funcionarios que intervienen en la formulación, evaluación, aprobación, supervisión, ejecución o control de proyectos de inversión pública estratégica, Asociaciones Público-Privadas (APP), Proyectos en Activos, obras por impuestos y cualquier modalidad de inversión privada de gran envergadura[80].

Resulta necesario fortalecer simultáneamente los estándares de integridad pública y la seguridad jurídica de los funcionarios que participan en procesos de inversión, diferenciando claramente las decisiones adoptadas de buena fe y sustentadas técnicamente de aquellas conductas realizadas con dolo, fraude, conflicto de intereses, abuso de poder o negligencia grave.

Como principales objetivos de las modificaciones legislativas, se tienen los siguientes:

- Modificar el marco normativo del Sistema Administrativo de Integridad Pública para fortalecer los mecanismos de prevención, identificación, gestión y mitigación de riesgos de corrupción, conflictos de intereses y afectaciones a la ética pública.
- Modificar el marco normativo referido a la responsabilidad administrativa, civil y penal de los funcionarios públicos que participan en procesos de inversión, delimitando con precisión el ámbito de responsabilidad por el ejercicio de funciones de conducción, dirección, formulación

[80] Véase documento de trabajo «Fortalecimiento del Sistema de Integridad Pública y del Régimen de Responsabilidad de Altos Funcionarios», versión 7, 8 de julio de 2026.

y ejecución de políticas públicas, así como por la emisión de decisiones en el ejercicio de sus atribuciones.

- Establecer mecanismos para prevenir el uso indebido o irrazonable de procedimientos administrativos, acciones de control, investigaciones, denuncias o procesos de responsabilidad de cualquier índole respecto de decisiones adoptadas de buena fe por los funcionarios públicos que participan en procesos de inversión en el ejercicio de sus atribuciones, sin afectar las competencias constitucionales de los órganos de control, del Ministerio Público ni del Poder Judicial.
- Adecuar y sistematizar el marco normativo vinculado con la responsabilidad funcional de los funcionarios públicos que participan en procesos de inversión, estableciendo criterios para diferenciar las decisiones adoptadas de buena fe en ejercicio de sus atribuciones, de aquellas conductas realizadas con dolo, fraude, abuso de poder, conflicto de intereses o negligencia grave.

*d) Modernización del servicio civil:* La delegación comprende plantear modificaciones orientadas principalmente a lo siguiente:

- Meritocracia en el servicio civil. Hoy no existe una norma general que establezca reglas para promover y reconocer el mérito en los ascensos, las capacitaciones y demás acciones de personal. Se necesita una base legal que premie a los mejores servidores públicos, algo que actualmente no está regulado de manera general para todo el sector
- Reorganización de las entidades públicas. Se busca habilitar al Ejecutivo para reordenar y modificar los procesos, ministerios, estructuras, funciones y demás aspectos organizativos de las entidades, de modo que puedan prestar mejores servicios al ciudadano. Sin esta facultad no es posible adecuar los flujos de trabajo ni los diseños organizativos a resultados efectivos.
- Requisitos de idoneidad para acceder a la función pública. Se propone restablecer y reforzar los requisitos mínimos de idoneidad para acceder y ejercer la función pública, sobre todo para directivos y personal de confianza. Estos estándares fueron flexibilizados y debilitados, por lo que hoy resulta necesario recuperarlos para que quienes dirijan el Estado tengan la formación y experiencia adecuadas
- Incentivo económico voluntario de salida. Se plantea crear un incentivo económico voluntario, cuyo monto se calcularía tomando como referencia la protección (indemnización) del régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728, dirigido a los servidores que libremente decidan salir ante una propuesta del Estado. Hoy no existe un mecanismo de este tipo, y al ser voluntario no implica despido ni desvinculación forzosa

*e) Participación institucional en procesos de APP*. La preservación de la seguridad jurídica de los contratos APP es condición indispensable para atraer y mantener la inversión privada en infraestructura y servicios públicos. La confianza de los inversionistas, los financiadores multilaterales y las entidades de garantía en la estabilidad del marco contractual constituye un factor determinante en la decisión de estructurar y financiar proyectos de alta complejidad y largo plazo de maduración.

El marco normativo vigente no contempla mecanismos específicos que permitan al órgano jurisdiccional acceder a información técnica institucional cuando advierte que su decisión puede incidir sobre un contrato APP. Esta laguna normativa genera dos tipos de riesgos concurrentes: el riesgo de decisiones judiciales sin información técnica suficiente, y el riesgo de que el concesionario o los financiadores invoquen dichas decisiones como causal de desequilibrio o terminación anticipada del contrato.

Resulta necesario, por tanto, establecer un mecanismo de participación técnica institucional que, sin menoscabar la independencia judicial ni la tutela jurisdiccional efectiva, permita al órgano jurisdiccional contar con información técnica especializada aportada por las entidades que tienen conocimiento directo del contrato APP y de sus implicancias: el ente rector del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, la entidad pública titular del proyecto y el organismo regulador competente.

Este mecanismo se diseña bajo un principio de no vinculatoriedad, de modo que los informes técnicos constituyen insumos para la motivación judicial, sin sustituir el razonamiento ni la decisión del órgano jurisdiccional. La obligatoriedad recae sobre la solicitud del informe y no sobre su contenido, en plena coherencia con el principio de independencia judicial consagrado en el artículo 139 de la Constitución.

Asimismo, la medida incorpora una regla de motivación reforzada: la decisión judicial debe valorar expresamente los informes recibidos y fundamentar cualquier apartamiento de sus conclusiones. Esta exigencia de motivación cualificada es compatible con los estándares del debido proceso y contribuye a la predictibilidad y calidad de las decisiones judiciales en materia de proyectos de inversión de alta complejidad.

El mecanismo también regula el supuesto de las medidas cautelares y otras decisiones urgentes dictadas sin informe previo, estableciendo que en tales casos el informe debe solicitarse de manera inmediata a su dictado, con el propósito de que la medida sea revisada, confirmada, modificada o levantada dentro del plazo perentorio que establezca la legislación delegada. Esta regla preserva la eficacia de la tutela cautelar y la protección urgente de derechos, al tiempo que introduce un mecanismo de revisión informada en el menor plazo posible.

El objeto de estas reformas es contar con un Estado más eficiente, moderno y al servicio del ciudadano; la digitalización efectiva de servicios públicos con impacto inmediato en la ciudadanía; la reactivación de la inversión pública y privada mediante la reducción de la parálisis decisional; el equilibrio entre integridad pública y seguridad jurídica para los funcionarios; retomar y reforzar los estándares de idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública; y el ordenamiento del empleo público; garante de la seguridad jurídica.

Entre las normas que se propone modificar se encuentran las siguientes: Leyes de creación, organización y funciones de entidades del Poder Ejecutivo; Decreto Legislativo N° 1412; Decreto de Urgencia N° 006-2020; Decreto de Urgencia N° 007-2020; Ley N° 27269; Ley N° 29733; Decreto Legislativo N° 1033 (INDECOPI); Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 27815 (Código de Ética de la Función Pública); Ley N° 30057 (Ley del Servicio Civil); Ley N° 31288; Código Civil; Código Penal; y Código Procesal Penal.

## IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El proyecto de ley irroga costos al Poder Ejecutivo en dos niveles. En primer lugar, costos administrativos directos derivados del diseño, elaboración y socialización de los decretos legislativos. En segundo lugar, costos de implementación de las reformas, que incluyen: la reestructuración de entidades, la inversión en infraestructura digital y penitenciaria, la creación de programas con componentes de subsidio (como el Régimen de Protección Social Juvenil y PRESTAEDUCA), la capacitación de funcionarios y la adecuación de procedimientos administrativos. Estos costos se ejecutarán con cargo al presupuesto institucional de las

entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, salvo disposición expresa autorizada por ley.

Estos costos se encuentran compensados por los beneficios que irrogan la implementación de estas normas como son:

1. *Seguridad ciudadana:* Reducción de la criminalidad y mejora de la percepción de seguridad; modernización y deshacinamiento del sistema penitenciario; atracción de inversión privada al sector penitenciario mediante APP; mejora de los mecanismos de reinserción social y reducción de la reincidencia.
2. *Emprendedores y MYPE:* Incremento de la formalización empresarial; reducción de costos y plazos para iniciar negocios; mayor recaudación tributaria por ampliación de base; creación de un entorno más favorable para el emprendimiento.
3. *Empleo y protección social:* Creación de un sistema moderno y sostenible que mejora la empleabilidad juvenil, fortalece la protección social y contribuye al desarrollo económico y social del país. Impacto económico al incentivar la inversión en capacitación, reducir sobrecostos y permitir ajustes laborales más eficientes; efecto social al ampliar el acceso a formación y favorecer la formalización.
4. *Simplificación administrativa:* Ahorros para ciudadanos y empresas por reducción de trámites, plazos y costos; mayor eficiencia de la administración pública; mejora del clima de negocios.
5. *Desarrollo productivo:* Incremento de la productividad y competitividad sectorial; mayor inversión privada en sectores productivos; formalización de actividades extractivas y agrarias.
6. *Materia tributaria y aduanera:* Ampliación de la base tributaria y mayor recaudación sostenible; reducción de costos de comercio exterior e impulso a las exportaciones; atracción de inversión a zonas económicas especiales.
7. *Reforma del Estado:* Mayor eficiencia en el uso de recursos públicos; digitalización de servicios con impacto inmediato en millones de ciudadanos; reactivación de inversiones estratégicas por reducción de la parálisis decisional; equilibrio entre integridad pública y seguridad jurídica funcional.

En resumen, la aprobación e implementación oportuna de las reformas propuestas generará beneficios sustanciales para la población en términos de seguridad, empleo, formalización, competitividad, calidad de los servicios públicos y modernización del Estado. El análisis costo-beneficio específico de cada decreto legislativo deberá complementar este análisis general, cuantificando con mayor precisión los costos y beneficios de cada medida concreta.

## V. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa se realiza conforme a lo previsto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República. Se trata de una ley autoritativa que habilita al Poder Ejecutivo para emitir decretos legislativos con rango de ley, sobre materias específicas y dentro de un plazo determinado. La norma en sí no modifica ni deroga directamente legislación vigente, sino que autoriza al Poder Ejecutivo para hacerlo mediante los respectivos decretos legislativos.

Estas reformas que se plantean además son coherentes con los tratados internacionales de los que el Perú es parte; además de observar la limitación respecto de materias indelegables conforme al artículo 104 de la Constitución Política del Perú.