

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

**COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026**

Señor presidente:

Han sido remitidos para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera los siguientes proyectos de ley:

1. Proyecto de Ley 14089/2025-CR, del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú – Voces del Pueblo – Bloque Magisterial, iniciativa del congresista Edgard Reymundo Mercado, que propone la “Ley que asegura el financiamiento y ejecución de la Nueva Carretera Central”.
2. Proyecto de Ley 14141/2025-CR, del Grupo Parlamentario Acción Popular, iniciativa del congresista Juan Carlos Mori Celis, que propone la “Ley que garantiza la continuidad y culminación del saldo de inversión de la Nueva Carretera Central y establece mecanismos de sostenibilidad fiscal”.

Luego de la exposición y debate, en la Décima Quinta Sesión Ordinaria de fecha 03 de junio de 2026, se acordó por MAYORÍA/UNANIMIDAD aprobar el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LAS PROPUESTAS

El Proyecto de Ley 14089/2025-CR ingresó al Área de Trámite Documentario y Digitalización el 26 de febrero de 2026. Ha sido decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora y la Comisión de Transportes y Comunicaciones como segunda comisión dictaminadora; ambas el 27 de febrero de 2026.

El Proyecto de Ley 14141/2025-CR ingresó al Área de Trámite Documentario y Digitalización el 5 de marzo de 2026. Ha sido decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora y la Comisión de Transportes y Comunicaciones como segunda comisión dictaminadora; ambas el 9 de marzo de 2026.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

El Proyecto de Ley 14089/2025-CR tiene por objeto establecer un marco legal que garantice el financiamiento y ejecución del proyecto de inversión “Creación del servicio de transitabilidad vial interurbana en la nueva Carretera Central Ate - Cieneguilla - Antioquia - Santo Domingo de Olleros - Cuenca - Langa - Huarochirí - San Mateo - Yauli - EMP. PE-22, distrito de Yauli de la provincia de Yauli del departamento de Junín”, en adelante Nueva Carretera Central, con CUI 2623129

El Proyecto de Ley 14141/2025-CR tiene por objeto autorizar, de manera excepcional y bajo criterios de sostenibilidad fiscal, operaciones de endeudamiento público destinadas exclusivamente al financiamiento del saldo neto del gasto de capital del Proyecto Nueva Carretera Central, en el marco del Sistema Nacional de Endeudamiento y de las reglas fiscales vigentes.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería.

IV. OPINIONES SOLICITADAS

a) Opiniones solicitadas del Proyecto de Ley 14089/2025-CR

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

OFICIO	ENTIDAD	FECHA
OFICIO 1193-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR	Ministerio de Economía y Finanzas – MEF	05/03/2026
OFICIO 1192-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR	Presidencia del Consejo de Ministros - PCM	05/03/2026
OFICIO 1194-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR	Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC	05/03/2026

b) Opiniones solicitadas del Proyecto de Ley 14141/2025-CR

OFICIO	ENTIDAD	FECHA
OFICIO 1225-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR	Presidencia del Consejo de Ministros - PCM	12/03/2026
OFICIO 1225-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR	Ministerio de Economía y Finanzas – MEF	12/03/2026
OFICIO 1225-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR	Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC	12/03/2026

V. OPINIONES RECIBIDAS

a) Opiniones solicitadas del Proyecto de Ley 14089/2025-CR

a.1) Presidencia de Consejo de Ministros - PCM

La Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Oficio D001124-2026-PCM-SG de fecha 29 de abril de 2026, en respuesta a la solicitud de opinión del Proyecto de Ley 14089/2025-CR, remite el Informe D639-2026-PCM-OGAJ, que concluye que no resulta viable la iniciativa legislativa, y traslada al Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente para la opinión respectiva en el marco de sus competencias.

a.2) Ministerio del Ambiente- MINAM

El Ministerio del Ambiente, mediante el Oficio D000712-2026-MINAM-SG de fecha 23 de abril de 2026, en respuesta a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley 14089/2025-CR, remite el Informe D000311-2026-MINAM/SG/OGAJ que concluye la viabilidad de la iniciativa legislativa con observaciones en cuanto a su propósito general.

a.3) Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante el Oficio 1185-2026-MTC/04 de fecha 24 de abril de 2026, en respuesta a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley 14089/2025-CR, remite el Informe 0608-2026-MTC/18.01 con observaciones a la iniciativa legislativa, en donde en primer lugar, indica que la prohibición explícita de ejecutar la obra mediante Asociaciones Público-Privadas (APP) o concesiones restringe de forma ineficiente la participación del sector privado, limitando la optimización de riesgos y la sostenibilidad financiera, y en segundo lugar, el planteamiento de medidas de alto impacto tributario y financiero (emisión de bonos y afectación del IGV) resulta contraproducente y debería ser atendida en el marco de las atribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas.

b) Opiniones solicitadas del Proyecto de Ley 14141/2025-CR

b.1) Presidencia de Consejo de Ministros - PCM

La Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Oficio D001388-2026-PCM-SG de fecha 26 de mayo de 2026, en respuesta a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley 14141/2025-CR, remite el Informe D833-2026-PCM-OGAJ que concluye que no resulta viable la iniciativa legislativa, y traslada al Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Ministerio de Energía y Minas para la opinión respectiva en el marco de sus competencias.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

b.2) Ministerio de Economía y Finanzas - MEF

El Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio 1473-2026-EF/13.01 de fecha 20 de abril de 2026, en respuesta a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley 14141/2025-CR, remite el Informe 0103-2026-EF/46.01 que concluye la inviabilidad de la iniciativa legislativa, debido a que en primer lugar, se vulnera el Principio de Responsabilidad Fiscal y el Principio de Sostenibilidad Fiscal de la Administración Financiera del Sector Público, así como el marco normativo que regula el Sistema Nacional de Endeudamiento Público como consecuencia de la constitución de fondos, fideicomisos u otros mecanismos extrapresupuestarios; en segundo lugar, la iniciativa legislativa desconoce varios principios y procedimientos establecidos en el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP); y en tercer lugar, la inclusión de una fuente de fondeo de tipo solidario implica introducir una distorsión en los precios relativos de los servicios públicos de electricidad.

b.3) Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante el Oficio 1184-2026-MTC/04 de fecha 24 de abril de 2026, en respuesta a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley 14141/2025-CR, remite el Informe 0606-2026-MTC/18.01 con observaciones a la iniciativa legislativa.

VI. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS

6.1. Problemática

El proyecto de inversión denominado en corto “La Nueva Carretera Central” tiene como Código Único de Identificación (CUI): 2623129, con perfil viable, y monto de inversión ascendente a S/ 24 mil millones, cuya Unidad de Formuladora y Unidad Ejecutora de Inversiones es la Dirección de Estudios de Provias Nacional, perteneciente al sector de Transportes y Comunicaciones. Dicho proyecto de inversión tiene perfil viable desde

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

mediados de diciembre de 2023 y contribuye en 184 KM a la reducción del indicador de brecha del porcentaje de la red vial nacional por implementar (Figura 1).

Figura 1. Información básica del CUI: 2623129

CÓDIGO ÚNICO	2623129	CÓDIGO SNIP	2623129	FECHA DE REGISTRO	27/11/2023
NOMBRE DE LA INVERSIÓN	CREACION DEL SERVICIO DE TRANSITABILIDAD VIAL INTERURBANA EN LA NUEVA CARRETERA CENTRAL ATE ¿ CIENEGUILLA ¿ ANTIOQUÍA - SANTO DOMINGO DE OLLEROS - CUENCA - LAMPA ¿ HUARACHIRI - SAN MATEO - YAUJI - EMP. PE-22 , DISTRITO DE YAUJI DE LA PROVINCIA DE YAUJI DEL DEPARTAMENTO DE JUNIN				
ESTADO DE LA INVERSIÓN	ACTIVO	TIPO DE INVERSIÓN	PROYECTO DE INVERSIÓN	¿SE ENCUENTRA PROGRAMADO EN EL PMI?	SI 

I. INSTITUCIONALIDAD	
OPMI	OPMI DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
UNIDAD FORMULADORA (UF)	DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE PROVIAS NACIONAL
UNIDAD EJECUTORA DE INVERSIONES (UEI)	DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE PROVIAS NACIONAL

II. DATOS DE LA FASE DE FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN			
SITUACIÓN	VIABLE 	COSTO DE INVERSIÓN VIABLE / APROBADO (S/)(a)	24,286,088,940.00
FECHA DE VIABILIDAD/APROBACIÓN	13/12/2023	COSTO DE CONTROL CONCURRENTE (S/)(b)	29,209,892.99
LA INVERSIÓN CORRESPONDE A UN DECRETO DE EMERGENCIA	NO	COSTO TOTAL DE INVERSIÓN VIABLE / APROBADO (S/)(a+b)	24,315,298,832.99
CADENA FUNCIONAL	TRANSPORTE - TRANSPORTE TERRESTRE - VÍAS NACIONALES	BENEFICIARIOS (HABITANTES)	1,061,927
		UBICACIÓN	

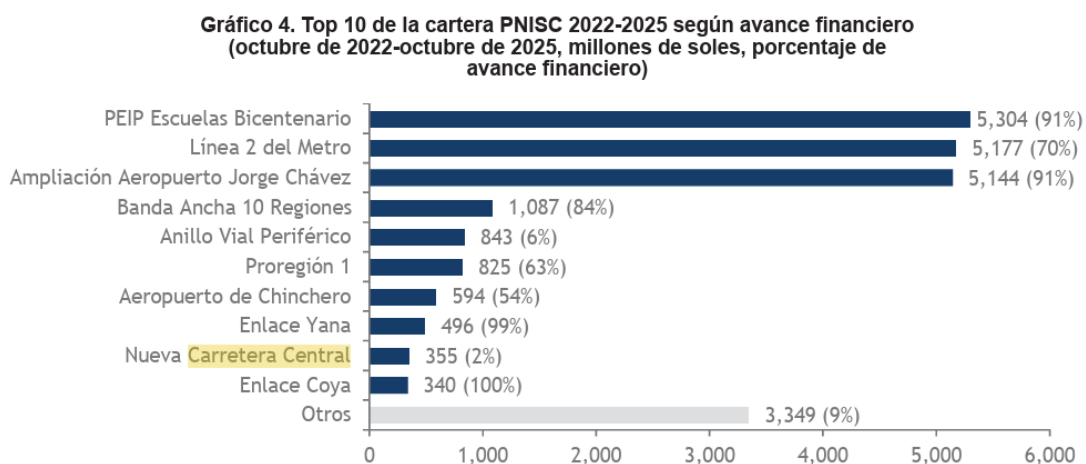
Fuente: Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) del MEF

Según el MTC, la Nueva Carretera Central, también llamada autopista Daniel Alcides Carrión, forma parte del primer tramo del corredor multimodal Bioceánico, que conectará desde el océano Pacífico hasta el Atlántico atravesando Lima, Pucallpa, Iquitos y Manaos y facilitará por tanto el comercio con Asia. Un corredor multimodal es una red de transporte integrada que conecta regiones y países a través del uso de distintos tipos de transportes sobre un único marco operativo. La importancia de contar con un corredor multimodal radica en una reducción de costos, tiempo, contaminación ambiental y congestionamiento. El MTC también indica que la Oroya es un punto de convergencia de todo el tráfico proveniente de seis regiones aledañas, entre las que destacan Huánuco (38 %), Huancavelica (27 %) y Ucayali (25 %). El recorrido entre el distrito de Ate y La Oroya se reducirá el tiempo de traslado a 2 horas y 30 minutos y 3 horas para vehículos livianos y de carga pesada, respectivamente. Se contará con cuatro carriles (dos por sentido), áreas de descanso, y se prevé una velocidad media de operación de 75 KM/H.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

De acuerdo con el Informe del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad del Ministerio de Economía y Finanzas, la Nueva Carretera Central registra un avance financiero del 2% a finales de octubre de 2025 (Figura 2). Este proyecto de inversión se está ejecutando en la actualidad bajo la modalidad de Gobierno a Gobierno. Sin embargo, dicho informe citando a Provias Nacional señala algunos problemas vinculados a las capacidades institucionales en la gestión de contratos estandarizados de tipo FIDIC, dilaciones administrativas y demoras en la toma de decisiones de gestión de parte del sector y la falta de articulación entre la unidad ejecutora y formuladora en el momento de la declaración de viabilidad de dicho proyecto.

Figura 2. Top de la cartera del PNISC (2022 - 2025) según avance financiero



Fuente: PNISC (2025), de octubre 2022 al 2025

En nuestro país, las obras paralizadas son un problema público de alcance nacional. Según la Contraloría General de la República (CGR), el Perú registra 2,416 obras públicas paralizadas a diciembre del presente año, que representan más de 67 mil millones de soles del costo total de la inversión, y con un saldo de inversión a ejecutar de poco más de 32 mil millones de soles. De las 2,416 obras paralizadas en nuestro país, el 16 % de ellas corresponden al gobierno nacional, sin embargo, el saldo de inversión por ejecutar de este grupo representa casi la mitad del total (48.7%). Asimismo, la proporción de obras públicas paralizadas de los gobiernos subnacionales representan el 84% del total. Estos datos evidencian, entre otros, que el saldo de inversión por ejecutar es significativo para el gobierno nacional en aquellas obras públicas paralizadas bajo su responsabilidad (Figura 3).

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

Figura 3. Obras públicas paralizadas por nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	Costo Actualizado S/		Obras paralizadas		Saldo de inversión por ejecutar	
	S/	%	N°	%	S/	%
G. Nacional	37,432,953,672	55.8%	386	16.0%	15,701,346,361	48.7%
G. Regional	19,180,770,403	28.6%	337	13.9%	11,932,603,521	37.0%
G. Local	10,525,406,224	15.7%	1693	70.1%	4,609,545,064	14.3%
Total	67,139,130,298	100%	2416	100%	32,243,494,945	100%

Fuente: Infobras (al 31.12.2025)

Desde una perspectiva de políticas públicas, se requiere buscar soluciones que fortalezcan y promuevan la calidad y continuidad de la inversión pública a fin de lidiar con dicho problema recurrente. Sin embargo, al analizar el causal de paralización de las obras públicas, se constata que el 22.9% de ellas se deben a la falta de recursos financieros y liquidez, siendo la segunda causa más frecuente para el universo de las obras paralizadas. Estos datos muestran que más allá de las deficiencias en el expediente técnico y el incumplimiento contractual, la falta de financiamiento continuo genera que las obras no avancen, retrasando la generación de beneficios al ciudadano final. Este tipo de causal de la falta de recursos financieros y liquidez tiene como responsable a la entidad, quien es la encargada de la priorización, conducción, supervisión, monitoreo y aprobación de los avances y adicionales de obra (Figura 4).

Figura 4. Obras públicas paralizadas según causal de paralización

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

Causales de paralización	Obras paralizadas		Costo Actualizado		Saldo de Inversión por ejecutar	
	N°	%	S/	%	S/	%
Incumplimiento de contrato	634	26.2%	35,664,836,599	53.1%	14,367,556,853	44.6%
Falta de recursos financieros y liquidez	554	22.9%	3,940,106,844	5.9%	1,527,653,083	4.7%
Deficiencia en el expediente técnico	220	9.1%	3,293,125,412	4.9%	1,770,433,289	5.5%
Discrepancias, controversias y arbitraje	211	8.7%	17,038,792,694	25.4%	10,710,457,645	33.2%
Abandono de obra	183	7.6%	596,300,287	0.9%	220,874,215	0.7%
Incumplimiento del pago de valorizaciones u otros	93	3.8%	1,407,054,017	2.1%	649,143,781	2.0%
Conflictos sociales	80	3.3%	843,193,992	1.3%	420,884,522	1.3%
Disponibilidad de terreno	55	2.3%	1,629,603,838	2.4%	1,175,981,118	3.6%
Eventos climáticos	44	1.8%	301,556,285	0.4%	121,650,327	0.4%
Falta de permisos, licencias y autorizaciones	41	1.7%	320,837,906	0.5%	83,782,009	0.3%
Desabastecimiento sostenido de materiales	31	1.3%	251,348,025	0.4%	79,813,354	0.2%
Interferencias	27	1.1%	259,420,198	0.4%	173,320,933	0.5%
Falta de personal clave	6	0.2%	52,902,819	0.1%	431,800,171	1.3%
Otras situaciones imprevisibles posteriores al perfeccionamiento del contrato	3	0.1%	2,129,980	0.0%	871,331	0.0%
Nulidad de oficio del contrato	1	0.0%	-	0.0%	5,913,120	0.0%
Eventos climáticos	1	0.0%	855,090	0.0%	87,171	0.0%
Otros*	232	9.6%	1,537,066,315	2.3%	503,272,024	1.6%
Total	2416	100%	67,139,130,298	100%	32,243,494,945	100%

Fuente: Infobras (al 31.12.2025)

En suma, el proyecto de inversión de la Nueva Carretera Central tiene un porcentaje de avance financiero de solo el 2% a pesar de ser una obra priorizada en el Plan Nacional de Infraestructura al ser un megaproyecto con múltiples impactos positivos, y de acuerdo a la Contraloría General de la República, sostiene que la segunda causa de paralización de las obras públicas es la falta de recursos financieros y liquidez, hecho que se podría atender siempre y cuando exista una adecuada priorización de las obras emblemáticas y se pueda determinar un financiamiento continuo a fin de generar beneficios directos e indirectos en las áreas de influencia.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

6.2 Efecto de las propuestas legislativas

El MTC señala que la construcción de la Nueva Carretera Central permitirá la unión de la macrorregión central con la costa y la capital del país y tendrá aproximadamente 10 millones de personas como beneficiarios directos. Según el estudio perfil del proyecto de inversión, el problema público central que busca abordar dicho proyecto de inversión es la *“limitada condición de transitabilidad en la carretera central dificultando el desplazamiento de usuarios y población del área de influencia directa e indirecta hacia los mercados locales y extra regionales”*. El mismo estudio sostiene que las causas de este problema público son el inadecuado diseño vial y nivel de seguridad, materializado en imprecisos anchos de carril, trazos que afectan a las áreas naturales y arqueológicas, pobres señalizaciones y flujo vehicular colapsado por la alta congestión de carros (de un tráfico máximo de 4000 vehículos/día a 8,500 vehículos/día). Asimismo, la segunda causa identificada es la inadecuada condición de la infraestructura de la carretera, materializada en una imprecisa estructura de pavimento, poco adecuadas estructuras de contenciones y sistemas de drenajes y condiciones de la superficie del suelo inadecuado.

Los efectos de este problema público son de dos tipos: i) aumento de los daños a la salud, pérdidas humanas y costos económicos; ii) menor competitividad para comercializar productos en los mercados locales y regionales. En relación al primero, se ha evidenciado el incremento del número de accidentes de tránsito con su consecuente pérdidas humanas, además de daños físicos temporales y permanentes para los sobrevivientes; así como también mayores costos de operación vehicular y tiempo de viaje, generando pérdidas económicas monetarias y no monetarias, si consideramos que durante el tiempo adicional malgastado el individuo podría estar dedicándose a una actividad más productiva. En segundo lugar, la menor competitividad para comerciar los productos se debe al limitado acceso a dichos mercados, generando que los productos agrícolas, por ejemplo, puedan perecer más rápido.

Asimismo, según Provias Nacional, el proyecto de inversión de la Nueva Carretera Central es rentable, pues cuenta con una alta Tasa Interna de Retorno (TIR) en el escenario de pavimento flexible (9.81 %) y rígido (9.91 %). Estos datos son el resultado, entre otros, del

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

mayor acceso turístico en distintos ámbitos geográficos, facilitación para el comercio y la exportación a través de los distintos puertos peruanos de productos agrícolas y no agrícolas, reducción de costos logísticos. Las estimaciones de la rentabilidad del proyecto de inversión son robustos a distintos escenarios, independientemente si el pavimento flexible o rígido, en cuyo caso sea este último, dicha decisión implicará inversiones iniciales de construcción distintas, mantenimientos más complejos, resistencia a la demolición, entre otros aspectos técnicos (Figura 5).

Figura 5. Causas y efectos de la problemática asociada a la Carretera Central

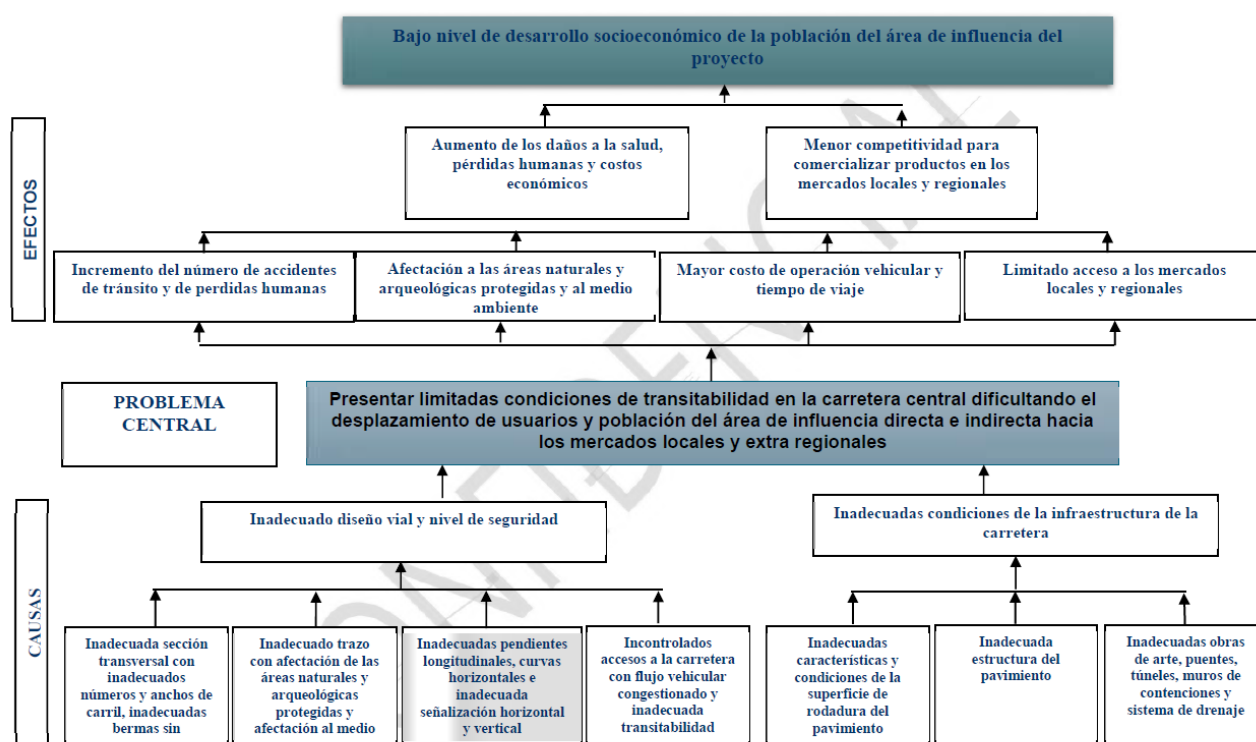


Ilustración 2-40 Árbol de causas, problemas y efectos

6.2.1 Sobre la consideración de formar parte de la Programación Multianual de Inversiones en el sector de Transportes y Comunicaciones

El Ciclo de Inversión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI) consta de cuatro fases, las cuales son la Programación Multianual de Inversiones, Formulación y Evaluación, Ejecución y Funcionamiento. La primera consiste en la identificación, selección y priorización de una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas de infraestructura o acceso a servicios a través de una planificación estratégica en

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

articulación con otros sistemas administrativos. Así, la Programación Multianual de Inversiones (PMI) es un instrumento de gestión del SNPMGI de planificación estratégica que busca priorizar las inversiones más adecuadas, de acuerdo con lo siguiente:

“El Programa Multianual de Inversiones (PMI) es un instrumento de gestión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, que determina la estrategia de la entidad, para generar la oportuna y efectiva prestación de servicios a los ciudadanos; además de la óptima provisión de infraestructura necesaria, para el desarrollo del país para un periodo mínimo de tres (3) años, a través de la identificación y contextualización de las brechas de infraestructura y/o acceso a servicios, en un territorio y tiempo específicos, a fin de priorizar y determinar la mejor combinación de inversiones para acelerar el cierre de brechas.” (MEF, 2022, pp.22)¹

En efecto, la Programación Multianual de Inversiones se articula con otros sistemas administrativos, tales como planeamiento estratégico, presupuesto público, abastecimiento y tesoro público, generando así una mayor eficiencia en el uso óptimo de los recursos y eficacia en lograr resultados concretos para los beneficiarios de tal manera que las entidades, previo análisis, y en el marco del principio de subsidiaridad, conociendo a mayor detalle lo que necesita su jurisdicción, proyecta la formulación, evaluación, ejecución de una inversión pública prioritaria. Así, considerar como prioritario un proyecto de inversión como la Nueva Carretera Central que tiene múltiples beneficios de tipo social, económicos, salud y ambientales como nodo de conexión interregional y multipaís resulta importante su incorporación continua en la Programación Multianual de Inversiones del sector competente sujeto a criterios fiscales o técnicos. De hecho, el Plan Nacional de Infraestructura, que es un instrumento de política de mediano y largo plazo que prioriza las obras de infraestructura más emblemáticas del país, considera a este proyecto de inversión como uno de los priorizados.

6.2.2 Sobre el Sistema Nacional de Tesorería y la generación de fideicomisos

¹ MEF (2022). *Programa de Especialización sobre el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, capítulo: Fase de Programación Multianual de Inversiones*. Lima: MEF.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la "Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central"

El Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, en su artículo 5, numeral 5.2, inciso 2, estipula que la Dirección General del Tesoro Público (DGTP) es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Tesorería (SNT). En el marco de sus funciones, la DGTP posee la facultad exclusiva de emitir opiniones vinculantes, así como de aprobar la normativa y los procedimientos de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del nivel descentralizado u operativo. Estas competencias abarcan tanto la gestión de los fondos públicos como la administración integral de los activos y pasivos financieros del Estado.

Por su parte, el artículo 10 del Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, en concordancia con el artículo 4 del Decreto Legislativo 1441, define al SNT como el conjunto estructurado de principios, procesos, normas, técnicas e instrumentos orientados a la gestión del flujo financiero estatal. Su propósito fundamental es estructurar el financiamiento del presupuesto del sector público y gestionar los activos financieros del Sector Público No Financiero, operando de manera articulada con el Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

Conforme al artículo 2 del Decreto Legislativo 1441, la administración de los recursos financieros del Estado se rige por los siguientes principios fundamentales. En primer lugar, el principio de unidad de caja, que determina que la administración de los fondos públicos se realiza de forma integral y centralizada, independientemente de su origen o destino, salvaguardando la titularidad y el registro que correspondan a la entidad recaudadora. En segundo lugar, el principio de oportunidad, que asegura la disponibilidad de los fondos públicos en el tiempo y lugar requeridos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, en estricta consonancia con la programación y percepción de ingresos previstos en las Leyes de Presupuesto. En tercer lugar, el principio de eficiencia y prudencia, que exige que la disposición y manejo de los fondos públicos optimice su aplicación y minimice los costos financieros de administración, operando siempre bajo niveles de riesgo prudentes.

Sobre la base del principio de unidad de caja, la DGTP centraliza los recursos financieros del Estado en la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT). Este mecanismo optimiza la gestión financiera pública y viabiliza la canalización fluida y oportuna de los fondos asignados a los pliegos presupuestarios. De este modo, se facilita que los diferentes sectores del Poder

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

Ejecutivo prioricen y alcancen sus metas institucionales mediante una asignación de recursos eficaz y sujeta a la disponibilidad real de la caja fiscal.

Asimismo, la consolidación de fondos en la CUT dota de mayor seguridad, transparencia y oportunidad a los procesos de pagaduría de las entidades públicas, los cuales se ejecutan en el marco de las herramientas del Sistema de Administración Financiera del Sector Público. En consecuencia, la adopción de esquemas alternativos de gestión, tales como los fideicomisos, resultaría incompatible con la centralización financiera exigida por el principio de unidad de caja.

La constitución de fondos, fideicomisos o herramientas de manejo extrapresupuestario con recursos del Estado contraviene de forma directa el principio de unidad de caja y los procesos de consolidación de la CUT. Estas prácticas fragmentan la liquidez estatal y restringen la capacidad de generar valor público y rentabilidad social, dado que los recursos inmovilizados en cuentas bancarias comerciales no generan valor agregado y limitan la eficiencia del gasto público.

A nivel internacional, la centralización de fondos en una cuenta única constituye un estándar en las economías desarrolladas para consolidar un modelo de finanzas públicas integradas. La gestión financiera pública requiere de esta regla transversal de liquidez para planificar y controlar los recursos de manera agregada, evitando la atomización de los fondos públicos sin desmedro de las competencias de gasto de cada entidad. Por ello, los fideicomisos quiebran la unidad de caja bajo algunas circunstancias, impiden la aplicación de políticas transversales de tesorería y debilitan la visión del Estado como una unidad financiera integrada.

La iniciativa legislativa tiene como uno de sus objetos facultar a suscribir contratos de fideicomiso vulneraría el principio de eficiencia y prudencia. Además, teniendo en cuenta que el artículo 22 del Decreto Legislativo 1441 prohíbe expresamente la creación de fondos, fideicomisos o comisiones de confianza con cargo a recursos públicos, salvo las excepciones tasadas por la ley, así como el artículo 74 del Decreto Legislativo 1440, en tanto que la dispersión de fondos públicos mediante fideicomisos reduce la transparencia, dificulta la

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

rendición de cuentas, obstaculiza la toma de decisiones estratégicas de caja y priva al Estado de aprovechar economías de escala en los procesos de recaudación, administración y pago. Sin embargo, esta Comisión considera que sobre la base de la normativa vigente y preservando el principio de disponibilidad presupuestaria y equilibrio fiscal, el Poder Ejecutivo pueda estar autorizado a implementar mecanismos financieros complementarios a fin de contribuir con la sostenibilidad económica y financiera del proyecto de inversión en curso dado que este proyecto de inversión tiene una magnitud técnica y financiera compleja, y por tanto se requiere preservar el objetivo fundamental de su construcción: lidiar con el problema público que en la actualidad representa para el país.

VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La iniciativa legislativa no implica gastos adicionales directos al Estado, en tanto no faculta el desembolso de recursos públicos, no determina umbrales mínimos de inversión, ni genera obligaciones financieras de carácter multianual o endeudamiento contingente. El alcance de la norma se delimita a la optimización de la priorización continua de un proyecto de inversión emblemático dentro de la programación multianual de inversiones bajo criterios fiscales y técnicos. En tal sentido, está enmarcado en el principio constitucional de equilibrio fiscal materializado en ir acorde a lo establecido en los decretos legislativos de los sistemas administrativos del sector público, así como las leyes anuales de presupuesto y endeudamiento del sector público a fin de mejorar la gobernanza y financiación de un proyecto de inversión declarado como necesidad pública e interés nacional.

En segundo lugar, los costos administrativos derivados de la implementación de la norma son marginales. Estos se circunscriben operativamente al funcionamiento de una comisión multisectorial temporal y a la rendición de informes técnicos de seguimiento. Dado que la disposición no contempla la creación de nuevos pliegos presupuestarios ni estructuras orgánicas de carácter permanente, los requerimientos logísticos serán asumidos por la capacidad instalada y los recursos operativos preexistentes de los gobiernos regionales y sectores competentes.

Desde una perspectiva macrofiscal, las cargas financieras y administrativas asociadas a la norma se evalúan como mínimas, controladas y proporcionales respecto a la envergadura

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

económica, geoestratégica y de articulación territorial de la infraestructura objeto de regulación. Así, el proyecto de inversión de la Nueva Carretera Central constituye un corredor logístico estratégico que elevará la competitividad de sectores clave (minería, agricultura y comercio) mediante la predictibilidad en contar con un megaproyecto priorizado por su sector competente, que permitirá fortalecer, entre otros, su esquema de gobernanza en la modalidad de ejecución correspondiente. Finalmente, al institucionalizar la transparencia y la rendición de cuentas, la norma previene controversias contractuales y maximiza la probabilidad de materializar el retorno social esperado de esta megaobra sin generar distorsiones regulatorias.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70º del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS DE CONTINUIDAD, PRIORIZACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN NUEVA CARRETERA CENTRAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del Proyecto de Inversión Nueva Carretera Central, declarado de necesidad pública y preferente interés nacional por la Ley 30568, con la finalidad de promover su ejecución progresiva, sostenida y oportuna, en el marco de la sostenibilidad fiscal y del ordenamiento jurídico vigente, en atención a su carácter estratégico para la integración territorial y el desarrollo económico del país.

Artículo 2. Marco normativo y sujeción a los sistemas administrativos

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

La ejecución del Proyecto de Inversión Nueva Carretera Central se realiza en estricta sujeción a los siguientes sistemas administrativos y marco normativo:

- a) El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
- b) El Sistema Nacional de Presupuesto Público
- c) El Sistema Nacional de Endeudamiento Público
- d) El Sistema Nacional de Tesorería
- e) Las reglas fiscales y el Marco Macroeconómico Multianual.

Artículo 3. Priorización en la Programación Multianual de Inversiones del sector responsable

- 3.1. Se prioriza la inclusión del Proyecto de Inversión Nueva Carretera Central en la Programación Multianual de Inversiones del sector Transportes y Comunicaciones dado su alcance nacional, así como de la articulación intersectorial e intergubernamental necesaria para su ejecución.
- 3.2. La incorporación del Proyecto de Inversión Nueva Carretera Central implica mantenerlo de manera continua en la Programación Multianual de Inversiones del sector Transportes y Comunicaciones y no excluirlo de la cartera priorizada de inversiones de dicho sector, salvo decisión debidamente motivada por razones fiscales o técnicas del órgano competente.

Artículo 4. Modalidad de ejecución y gestión del proyecto de inversión

- 4.1. La ejecución del Proyecto de Inversión Nueva Carretera Central se desarrolla bajo titularidad pública, y corresponde al Poder Ejecutivo definir la modalidad de ejecución conforme al marco normativo vigente.
- 4.2. La ejecución puede realizarse mediante la modalidad de obra pública tradicional o contrato de gobierno a gobierno (G2G), considerando, además, los esquemas de gerenciamiento integral y oficinas de gestión de proyectos, así como la asistencia técnica especializada por parte de otro Estado.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

4.3. Las modalidades de ejecución con la participación del sector privado se realizan conforme a la normativa vigente.

Artículo 5. Financiamiento y programación financiera

5.1. El financiamiento del Proyecto de Inversión Nueva Carretera Central se realiza mediante los mecanismos previstos en la normativa vigente, incluyendo:

- a) Los recursos del presupuesto público.
- b) Las operaciones de endeudamiento público sujetas a las leyes anuales de endeudamiento.
- c) Los ingresos que genere la operación del proyecto de inversión, conforme a la normativa aplicable.

5.2. El Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, incorpora progresivamente el financiamiento del proyecto de inversión en la programación multianual, en concordancia con el Marco Macroeconómico Multianual y las reglas fiscales vigentes.

Artículo 6. Endeudamiento público

Las operaciones de endeudamiento público se sujetan a lo dispuesto en el Sistema Nacional de Endeudamiento Público, en las correspondientes leyes anuales de endeudamiento y en la presente ley.

Artículo 7. Administración de los recursos públicos

Los recursos públicos se administran conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería.

Artículo 8. Creación de la Comisión Multisectorial de Coordinación Multisectorial y Seguimiento del Proyecto de Inversión Nueva Carretera Central

Se crea la Comisión Multisectorial de Coordinación y Seguimiento del Proyecto de Inversión Nueva Carretera Central, de naturaleza temporal, que está conformada, entre otros, por un

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

titular o representante de cada uno de los gobiernos regionales del ámbito de influencia del proyecto de inversión.

Artículo 9. Funciones de la Comisión Multisectorial de Coordinación y Seguimiento del Proyecto de Inversión Nueva Carretera Central

La Comisión Multisectorial de Coordinación y Seguimiento del Proyecto de Inversión Nueva Carretera Central tiene las siguientes funciones:

- a) Coordinar acciones intra e interinstitucionales vinculadas a la ejecución del proyecto de inversión.
- b) Monitorear el cumplimiento de la programación multianual de inversiones.
- c) Realizar el seguimiento general del avance físico y financiero, con fines informativos.
- d) Promover la transparencia y el acceso a la información pública relacionada con el proyecto de inversión.
- e) Informar semestralmente a la comisión competente del Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones.
- f) Otras que se dispongan por el Poder Ejecutivo.

Artículo 10. Transparencia

El Poder Ejecutivo garantiza la publicación periódica y desagregada de información relevante sobre el avance del Proyecto de Inversión Nueva Carretera Central, incluyendo su ejecución presupuestal, principales hitos y cronogramas referenciales, conforme a la normativa de transparencia y acceso a la información pública.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Mecanismos complementarios de estructuración financiera

Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, a implementar mecanismos financieros complementarios orientados a contribuir a la sostenibilidad

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 14089/2025-CR y 14141/2025-CR, que propone la “Ley que establece medidas excepcionales de continuidad, priorización y coordinación interinstitucional para la ejecución del proyecto de inversión Nueva Carretera Central”

económica del Proyecto de Inversión Nueva Carretera Central y al cumplimiento de las obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento público que se aprueben para su ejecución, conforme a la normativa vigente.

Para tal efecto, puede considerar:

- a) La creación de fondos de inclusión vial orientados a canalizar recursos vinculados al financiamiento del proyecto de inversión.
- b) La constitución de fideicomisos, incluyendo fideicomisos de alcance regional, para la administración de recursos asociados al proyecto de inversión.
- c) El establecimiento de esquemas de participación en los ingresos generados por la infraestructura, incluyendo peajes.
- d) Otros mecanismos de financiamiento compatibles con los sistemas administrativos del Estado.

Las medidas que se adopten se sujetan a la normativa de los sistemas administrativos y no constituyen mandato de gasto, ni generan obligaciones firmes o contingentes, ni implican la afectación específica de ingresos, en concordancia con el principio de unidad de caja, la disponibilidad presupuestaria y las reglas fiscales vigentes.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

TERCERA. Vigencia de la Ley

La presente ley entra en vigor al día siguiente de la publicación de su reglamento.

Salvo mejor parecer

Dese cuenta

Sala de la Comisión

Lima, 03 de junio de 2026