

INFORME ESPECIAL

NUEVO MARCO NORMATIVO DE LAS APP: CAMBIOS CLAVE PARA LA ESTRUCTURACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Informe especial

Nuevo marco normativo de las APP: cambios clave para la estructuración y ejecución de proyectos estratégicos



POR:
RAFAELA OJEDA
**COORDINADORA DEL
ÁREA LEGAL - AFIN**

Hoy las Asociaciones Público-Privadas operan bajo un nuevo marco normativo: la Ley N° 32441 y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 316-2025-EF. Este rediseño ha cambiado las reglas de juego del esquema

APP y tiene impacto directo en la estructuración, adjudicación y ejecución de los proyectos más estratégicos del país. A continuación, presentamos ocho de los principales cambios introducidos por este nuevo régimen.



8 cambios principales



Impacto directo

En estructuración,
adjudicación
y ejecución de
proyectos



Marco actualizado

Ley N° 32441 y
Decreto Supremo N°
316-2025-EF

Las entidades **involucradas**



La Agencia de Promoción de la Inversión Privada - ProInversión

Esta entidad ahora asumirá un nuevo rol adicional como Entidad Pública Titular de Proyectos del Gobierno Nacional. Como tal, ProInversión no solo promocionará sus proyectos, como Organismo Promotor de la Inversión Privada, sino que también suscribirá sus contratos y gestionará su ejecución. Asimismo, como Entidad Titular, está facultada para contratar a terceros que actúen como Oficina de Gestión de Proyectos (PMO) con el objetivo de fortalecer la gobernanza y la ejecución de los proyectos de su titularidad.

- Apoyo especializado:** Cuando no actúe como Entidad Titular, podrá brindar Asistencia Técnica a otras entidades titulares en proyectos de baja complejidad o Soporte Especializado en proyectos de alta complejidad durante la etapa de ejecución.



El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Por su parte, como ente rector del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP), el MEF emitirá opiniones previas y obligatorias en las fases de Estructuración y Transacción sobre la Capacidad de Financiamiento o Presupuestal, las garantías, los compromisos firmes o contingentes, y el Equilibrio Económico-Financiero de los proyectos.

- **Es importante precisar que**, en los proyectos de ProInversión, el MEF solo opinará sobre el Equilibrio Económico-Financiero si Costo Total de Inversión o Costo Total de Proyecto es mayor o igual a **100,000 UIT** (US\$ 149 millones aproximadamente).

La Contraloría General de la República (CGR)

En cuanto al control gubernamental, el nuevo marco normativo reconoce la naturaleza discrecional de las decisiones adoptadas por los funcionarios responsables de la celebración y ejecución de los contratos de APP. Es importante recordar que estos contratos se caracterizan por ser relaciones jurídicas de largo plazo, de colaboración y de asignación de riesgos en función del proyecto, por lo que el fortalecimiento de las decisiones discrecionales de los funcionarios a cargo de su ejecución es positivo.

En este sentido, los informes de la Contraloría no sustituirán el criterio técnico de los funcionarios a cargo de los proyectos, y su potestad sancionadora se limitará a la supervisión de la legalidad en la ejecución del presupuesto y las operaciones de endeudamiento público.

De igual modo, la Contraloría no podrá atribuir responsabilidad penal en sus informes de control sin antes haber identificado todos los elementos del tipo y las pruebas que acrediten la presunta comisión del delito, debiendo además sustentarse en la existencia de un perjuicio económico concreto.

Novedades en las fases del **proceso de promoción**



Por otro lado, el reglamento introduce mejoras en las fases iniciales del proceso de promoción de los proyectos de APP.



Planificación y Programación

El MEF, con el apoyo de ProInversión, determinará mediante Decreto Supremo la lista de proyectos priorizados que deberán incorporarse al proceso de promoción durante los tres años siguientes.



Formulación

Se diferencia la elaboración de los Estudios Técnicos según el tipo de proyecto. Así pues, en los proyectos autofinanciados, dichos estudios se desarrollan en el Informe de Evaluación correspondiente. En cambio, si el proyecto es cofinanciado, estos se elaboran conforme a los lineamientos de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada (DGPPIP) del MEF. Es decir, ya no se realizan conforme al Invierte.pe.



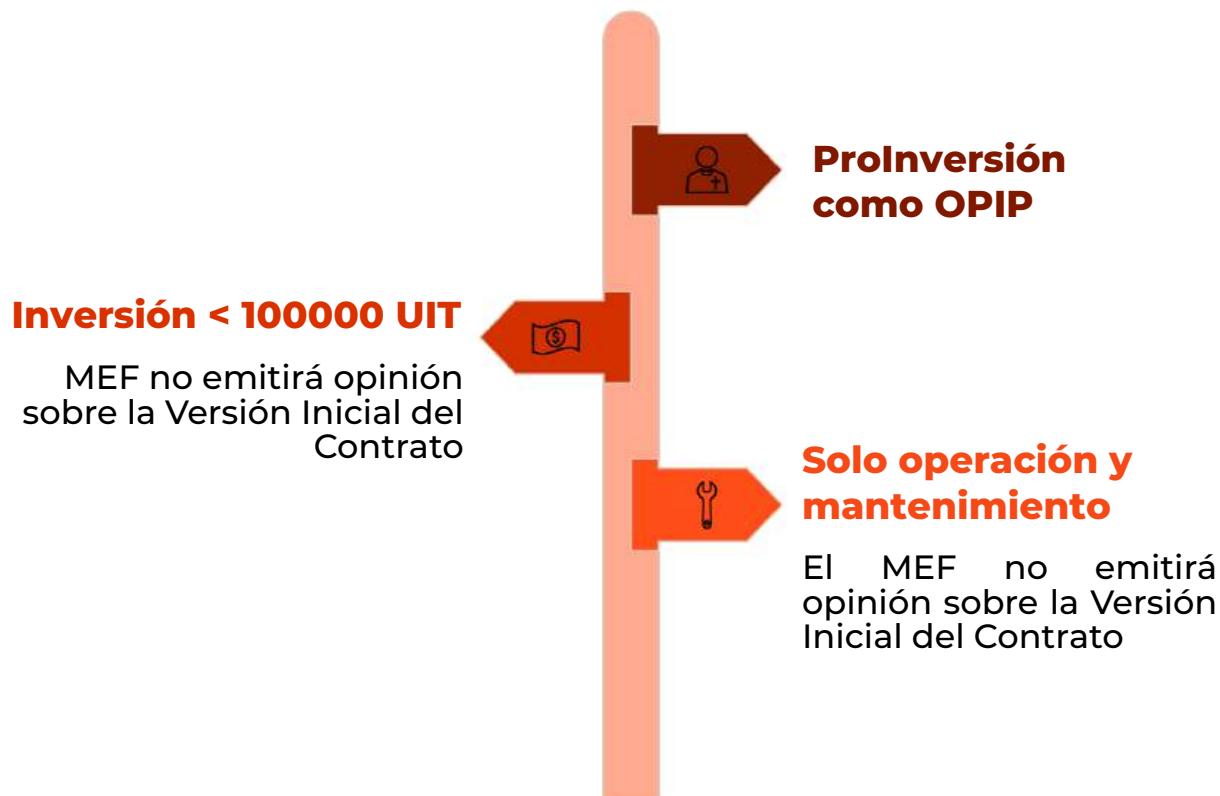


El proceso **simplificado**



Con la finalidad de acelerar la promoción de los proyectos de iniciativa estatal de mayor relevancia, el reglamento incorpora un proceso simplificado. En virtud de este, el MEF no emitirá opinión sobre la Versión Inicial del Contrato cuando ProInversión actúe como OPIP y:

- ⊖ El Costo Total de Inversión sea menor o igual a 100,000 UIT (US\$ 149 millones aproximadamente).
- ⊖ Este solo involucra la operación y mantenimiento de la infraestructura.



Interpretación **contractual**



Un cambio resaltante es el que se ha dado en esta materia. A partir del nuevo reglamento, las entidades podrán interpretar los contratos de manera vinculante, sin perjuicio de que el inversionista acuda a los mecanismos de solución de controversias. En contraste, los organismos reguladores no podrán ejercer dicha facultad de oficio. De este modo, prevalece la voluntad de las partes sobre la lectura de su propio contrato.

Modificaciones **contractuales**



Quizá la sección con los cambios más relevantes, ahora se establece que la Entidad Titular deberá sustentar que se mantenga el equilibrio económico-financiero y las condiciones de competencia del proyecto, salvo que se presenten hechos que afecten severamente la naturaleza del servicio público. Además, deberá acreditar que no se altera la distribución de riesgos ni la naturaleza del proyecto.

Ahora, si bien se mantiene la limitación temporal de tres años para introducir

modificaciones, se incorpora como excepción la necesidad de adquisición o expropiación de predios y la liberación de interferencias.

Asimismo, en línea con el objetivo de simplificación, se regula un procedimiento especial para determinadas modificaciones que incrementan o recuperan el valor económico y social de la concesión y que se vinculan directa o indirectamente con el objeto del contrato. Estas son:

Las inversiones adicionales fuera del área de la concesión:

- ⊖ Si son ejecutadas con presupuesto público: no se incluirán en el área de la concesión, ni serán consideradas como bienes de esta, y se rigen bajo el proceso simplificado, por lo que no se requerirá la opinión del MEF.
- ⊖ Por el contrario, si serán financiadas por el Inversionista: sí se requerirá la opinión del MEF. Es importante considerar que el Inversionista podrá hacerse cargo de la operación y mantenimiento de estas inversiones adicionales.

Las inversiones de terceros no vinculados al Inversionista:

- ⊖ No serán consideradas como bienes de la concesión y se darán por cuenta, costo y riesgo de los terceros.
- ⊖ Es importante considerar que estas inversiones no deben afectar el normal desarrollo de la concesión ni el cumplimiento de las obligaciones a cargo del inversionista.

Ampliación o **renovación** del plazo

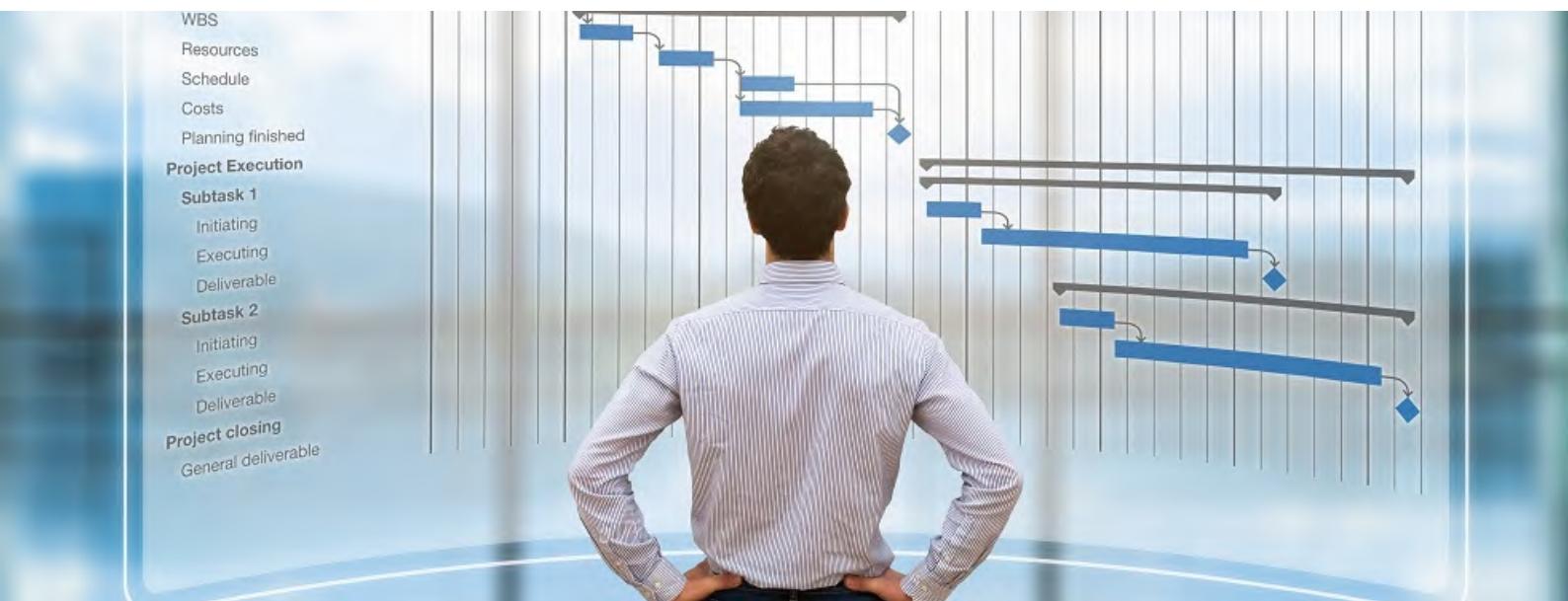
1

Por su parte, el reglamento introduce cambios sustantivos en materia de ampliación o renovación de plazos contractuales. En adelante, el plazo máximo de vigencia de los contratos será de 60 años, el cual podrá alcanzarse mediante ampliaciones o renovaciones. Estas podrán ser impulsadas tanto por el inversionista como por la Entidad Titular, considerando el plazo mínimo aplicable de 4 y 3 años, respectivamente.

Para ello, la Entidad Titular deberá sustentar la modificación cuando se cumpla al menos una de las siguientes condiciones:

- ⊖ La prórroga genera mayor beneficio neto para el Estado que un nuevo proceso u otra alternativa legal.
- ⊖ La propuesta incluye inversiones adicionales que devengan en mejoras de las condiciones materiales, económicas o tecnológicas de la infraestructura pública y/o servicio público.
- ⊖ Se presentan circunstancias que impiden el inicio, avance o culminación de un nuevo proceso de promoción u otra alternativa legal, que ponen en riesgo la prestación y/o continuidad del servicio público.

Esta evaluación será reflejada en el Informe de Análisis Multicriterio de Alternativas, que compara la prórroga, un nuevo proceso, la prestación directa por la Entidad Titular o por terceros, u otra alternativa legal que asegure la continuidad. Este informe deberá contener, como mínimo, el diagnóstico del proyecto, el análisis de alineamiento con la estrategia o política sectorial, la evaluación de alternativas, el desempeño histórico del inversionista, los cambios en las condiciones materiales, tecnológicas y económicas, así como la matriz y los resultados del análisis multicriterio.



La Cláusula **Anticorrupción**

**1**

Requisito de validez

Se eleva la cláusula anticorrupción a la categoría de requisito de validez de los contratos de APP

2

Contratos nuevos

ProInversión aprobará los términos de la cláusula

3

Ampliaciones o renovaciones

Su diseño será definido de común acuerdo por las partes

Solución de **controversias**



Por último, con el objetivo de fortalecer la seguridad jurídica de estos contratos, el nuevo reglamento ha desarrollado los siguientes mecanismos preventivos y resolutivos:

- ⌚ Trato directo: será incluido en los nuevos contratos como una condición previa al arbitraje y en esta etapa las partes podrán someter las controversias a una Junta de Resolución de Disputas, cuyas decisiones son vinculantes y ejecutables.
- ⌚ Junta de Resolución de Disputas (JRD): Antes regulada según cada contrato, hoy está positivizada en el marco normativo y es obligatoria para proyectos con un Costo Total de Inversión superior a 80,000 UIT (US\$ 118 millones aproximadamente), y opcional para montos menores mediante análisis costo-beneficio. Asimismo, podrá ser incorporada en los contratos vigentes si resulta más favorable. Así pues, cuando esté previsto en el contrato, puede constituirse desde el inicio de la Ejecución Contractual. Es decir, puede constituirse para todas las controversias que pudieran surgir o alguna en específico.

En conjunto, el nuevo marco normativo de las Asociaciones Público Privadas es un avance relevante en la modernización de su regulación, al fortalecer la gobernanza, dotar de mayor predictibilidad a los proyectos y optimizar los procesos de promoción, ejecución y solución de controversias. Estas mejoras generan condiciones más favorables para la atracción de inversión privada y la adecuada asignación de riesgos, contribuyendo a la sostenibilidad de los proyectos. Y con ello, el fin último: avanzar en el cierre de las brechas de infraestructura de nuestro país. En ese contexto, esperamos el 2026 sea propicio para el impulso del desarrollo de infraestructura y los servicios públicos en el país, a través de esta modalidad de inversión privada en infraestructura y servicios públicos.