

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la "Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)"

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA PERIODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente:

Han sido remitida para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la "Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)".

Las observaciones han sido presentadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Luego de la exposición y debate en la Décimo Quinta Sesión Ordinaria de fecha 04 de junio de 2025, se acordó por MAYORÍA/UNANIMIDAD aprobar el dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la "Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)".

I. SITUACION PROCESAL DE LA PROPUESTA

- El Proyecto de Ley 293/2021-CR ingreso al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 27 de septiembre de 2021, ingreso a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como única comisión dictaminadora el 29 de septiembre de 2021.
- El Proyecto de Ley 4375/2022-CR ingreso al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 3 de marzo de 2023, ingreso a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora el 6 de marzo de 2023; siendo la Comisión de Comercio Exterior y Turismo la segunda comisión dictaminadora.
- La Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera aprobó por MAYORÍA, en Novena Sesión Extraordinaria Descentralizada, de fecha 04 de junio de 2024, el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 8026/2023-CR, que propone la "Ley que crea el régimen especial tributario y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)".
- La Junta de Portavoces, con fecha 3 de octubre de 2024, acordó la ampliación de agenda.
- El Pleno del Congreso de la República, en su sesión del 14 de diciembre de 2024, aprobó en primera votación el texto sustitutorio presentado el mismo día; de tal

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la "Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)"

forma en su sesión del 16 de abril de 2024 se aprobó en segunda votación; y el 29 de abril de 2025 la Autógrafa se remitió a la Presidente de la República; de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, cuenta con 15 días para promulgarla u observar la autógrafa de ley.

- El 22 de mayo de 2025, la autógrafa de ley fue observada por el Poder Ejecutivo, en esa misma fecha, la observación fue presentada al Área de Trámite Documentario mediante Oficio 167-2025-PR e ingresó a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 1053, Ley General de Aduanas.
- Ley 27444, Ley de procedimiento administrativo general.
- Ley 27790, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 30446, Ley que establece el marco legal complementario para las Zonas Especiales de Desarrollo, la Zona Franca y la Zona Comercial de Tacna.
- Decreto Supremo 005-2002-MINCETUR que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- Decreto Supremo 122-94-EF, que aprueba Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta.
- Decreto Legislativo 1488, Decreto Legislativo que establece un régimen especial de depreciación y modifica plazos de depreciación, aprobado mediante Decreto Supremo 271-2021-EF.

III. CONTENIDO DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY

Respecto a la mencionada autógrafa de ley, el Poder Ejecutivo mediante Oficio 167-2025-PR remitido el 22 de mayo de 2025, ha formulado las observaciones que se citan a continuación:

Observaciones a la Autógrafa de Ley

1. Sobre la contratación de trabajadores a que hace referencia el numeral 1 del literal d) del artículo 9 de la Autógrafa de Ley

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la “Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)”

El Ejecutivo, básicamente, asume que, al interior de las ZEEP, no se respetarán los derechos laborales, y mencionan al DS 042-2023-PCM (lineamiento 4.8: *“Promover la generación del empleo formal, garantizando el cumplimiento de los derechos laborales”*) como referencia para exigir el cumplimiento de la consecución de empleo decente y productivo.

Consideran que es necesario que se precise que la contratación a la que hace referencia el numeral 1 del literal d) del párrafo 9.1 del artículo 9 de la Autógrafa de Ley debe garantizar condiciones relacionadas a un empleo decente, como un salario justo y proporcional al esfuerzo realizado, seguridad ocupacional y acceso a la protección social.

2. Sobre las definiciones de actividades y modalidades de empleo contenidas en el artículo 3 de la Autógrafa de Ley

El Ejecutivo observa que, en el marco de las disposiciones legales laborales nacionales vigentes, la Autógrafa no está alineada.

El Ejecutivo señala que la Autógrafa considera dos (2) formas de contrataciones respecto a trabajadores y prestadores de servicio: – “empleo directo” y – “empleo vinculado”.

El Ejecutivo propone que la Autógrafa sustituya las definiciones de “empleo directo” y “empleo vinculado”, dado que esas denominaciones no constituyen conceptos jurídicos reconocidos en la legislación peruana, y se utilicen términos alineados con el marco normativo vigente.

3. Sobre la entidad competente para efectuar la verificación de compromisos contractuales en materia de empleo

En la Autógrafa (artículo 10, párrafo 10.1), se señala que el MINCETUR cuenta con la facultad de realizar evaluaciones sobre el cumplimiento de compromisos u obligaciones en materia de empleo; asimismo, se le otorga la potestad de imponer sanciones administrativas a los operadores privados de las ZEEP que incumplan lo establecido en la propuesta normativa.

Se deja establecido que las infracciones y sanciones reguladas por normas especiales serán de competencia, en su atención, de las autoridades sectoriales correspondientes.

Ante lo planteado en el párrafo anterior, el Ejecutivo señala que: “SUNAFIL es el ente competente para fiscalizar el cumplimiento de la normatividad sociolaboral a nivel nacional”.

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la "Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)"

Luego, el Ejecutivo encuentra una aparente contradicción: "Por las razones expuestas, se observa el párrafo 10.1 del artículo 10 de la Autógrafa de Ley, al resultar incompatible con el marco normativo vigente en materia de inspección del trabajo".

4. Sobre la producción o comercialización de armas y municiones

El Ejecutivo, preocupado por el desarrollo de la industria de la defensa, señala que no debería considerarse como actividad económica no permitida: "la producción o comercialización de cualquier tipo de armas y municiones".

El Ejecutivo señala y propone que las ZEEP atiendan los siguientes puntos:

- (i) Impulsar el autoabastecimiento de las Fuerzas Armadas con materiales y bienes fabricados por la industria militar nacional, en la medida resulten más eficientes.
- (ii) Establecer políticas permanentes de producción, coproducción, transferencias tecnológicas y compensaciones industriales, de acuerdo con las propuestas que formulen las instituciones armadas.
- (iii) Fomentar la participación del sector privado en la industria militar, a través de las entidades competentes.

En razón de lo expuesto, el Ejecutivo resalta que: "no se justifica la necesidad de considerar 'la producción o comercialización de cualquier tipo de armas y municiones' **como actividad económica prohibida** de ser realizada por usuarios de las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP), lo cual incide negativamente en el desarrollo de la industria para la defensa que se viene promoviendo por el sector Defensa". Ergo, el Ejecutivo propone que se deben producir armas y municiones al interior de las ZEEP.

5. Contravención a los principios de competencia y separación de poderes

El Ejecutivo presenta un sustento de lo importante que es respetar los principios de separación de poderes, recurriendo a los artículos 38, 43 y 51 de la Constitución Política del Perú. El principio de la competencia lo sustenta recurriendo a la Ley 29158, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en los artículos 4, 5 y 22 de la LOPE en el análisis del principio de la competencia.

El Ejecutivo precisa que: "el literal e) del artículo 4 de **la Ley 27790**, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), establece que este **Ministerio tiene entre sus objetivos promover el desarrollo de las actividades en las Zonas Francas, de Tratamiento Especial Comercial y de Zonas Especiales de Desarrollo, a fin de incrementar las exportaciones**. Además, el numeral 9 del artículo 5 de la citada **Ley 27790 establece que el MINCETUR tiene**

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la “Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)”

entre sus funciones proponer la política de Zonas Francas, de Tratamiento Especial Comercial y de Zonas Especiales de Desarrollo”.

El Ejecutivo extrae del párrafo anterior que el MINCETUR es el único competente para proponer la política de Zonas Francas, de Tratamiento Especial Comercial y de Zonas Especiales de Desarrollo.

Finalmente, en este punto, el Ejecutivo concluye: “Por lo antes expuesto, la Autógrafa de Ley, al tener como objeto establecer el tratamiento especial para la creación y el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP), **contraviene los principios de separación de poderes y de competencia, consagrados en la Constitución Política del Perú y en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**”.

La secuencia de los cuerpos legales utilizados por el Ejecutivo, son los siguientes:

- Constitución Política del Perú.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- Ley 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Esta es la ley que específicamente señala que el MINCETUR tiene entre sus funciones proponer la política de Zonas Francas, de Tratamiento Especial Comercial y de Zonas Especiales de Desarrollo. Esto no lo señala ni la Constitución ni la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

6. Afectación al principio de tipicidad en la tipificación de las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional

El Ejecutivo analiza que, mediante “decreto supremo, el MINCETUR queda autorizado para tipificar infracciones, graduar sanciones y regular el procedimiento administrativo sancionador respecto de los operadores privados de las ZEEP que ‘incumplan la presente ley’”.

Al respecto, el Ejecutivo plantea una serie de normas que abonan al concepto de legalidad y tipicidad, partiendo de artículos constitucionales, así como de jurisprudencia contenida en sentencias del Tribunal Constitucional.

La afectación de los principios de tipicidad como concepto, para el Ejecutivo, no solo es un principio que se aplique en sede jurisdiccional, sino también en sede administrativa. Refieren al artículo 248 (puntualmente, numeral 4, Tipicidad) del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la “Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)”

Refieren al numeral 52.1 del artículo 25 de la Autógrafa de Ley, que contendría un término genérico impreciso, como lo es “que incumplan la presente Ley”, lo que no permitiría identificar con exactitud cuáles son las conductas pasibles de sanción.

Finalmente, señalan que el “remitir a un Decreto Supremo la posibilidad de tipificar infracciones y graduar sanciones, sin la previsión de ninguno de estos aspectos básicos en la Autógrafa de Ley, también se vulnera el principio de tipicidad y reserva de ley en materia sancionadora”.

7. Afectación al principio de coherencia normativa

El Ejecutivo plantea la necesidad de que exista una relación armoniosa entre las normas que conforman el marco legal que se aplique en las ZEEP.

Dicha coherencia normativa debe darse en base a “la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional”.

“Al respecto, se observa una inconsistencia normativa respecto de la naturaleza jurídica de los operadores privados y usuarios de las ZEEP: mientras que el artículo 3 de la Autógrafa establece que ambos deben ser personas jurídicas, los artículos 8 y 38 señalan expresamente que pueden ser personas naturales o jurídicas, generando una contradicción que vulnera el principio de coherencia normativa”.

8. Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley

Entre el Manual de Técnica Legislativa del Congreso y el Reglamento del Congreso, el Ejecutivo sustenta la aparente ausencia de justificación de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley.

Identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende arreglar, y la necesidad de un análisis adecuado del costo/beneficio; son elementos que expone el Ejecutivo para argumentar que parecen innecesarias las normas incorporadas en la Autógrafa de Ley, y de ahí plantean los siguientes aspectos:

- No se define el problema público que la Autógrafa de Ley busca atender, ni presenta evidencia cuantitativa ni cualitativa que sustente su existencia, magnitud e impacto.
- No se ha definido con claridad la naturaleza jurídica de los trámites regulados en los artículos 8, 9, 10, 38, 39 y 49 de la Autógrafa de Ley respecto del procedimiento para la creación de una ZEEP, lo que impide determinar si estos



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la "Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)"

configuran procedimientos administrativos conforme a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

- No se justifica el plazo de noventa (90) días hábiles para la publicación de un estudio sobre las potenciales ZEEP, a cargo del MINCETUR en coordinación con CEPLAN, considerando que dicho tiempo no basta para realizar un análisis exhaustivo de variables territoriales, económicas, logísticas, institucionales y sociales; siendo un plazo óptimo de 180 días hábiles hasta 240 días hábiles.

9. Sobre las exoneraciones tributarias

El Ejecutivo plantea que las exoneraciones tributarias planteadas en la Autógrafa (sobre todo el Impuesto a la Renta) ... pueden tener efectos perjudiciales sobre las industrias del resto del país si no se implementan los mecanismos de corrección correspondientes, especialmente para aquellas empresas dedicadas a actividades consideradas estratégicas y altamente sensibles.

Propone que se debe poner más énfasis en el IGV, IPM y el ISC.

Cuestiona la séptima Disposición Complementaria Final sobre la declaración respecto a la creación de una ZEEP en cada región, y propone eliminarla.

Compara la legislación de las zonas de carácter público, aplicándola a las ZEEP.

Relaciona el concepto de "georreferenciación" con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que determina que solo por Ley puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial.

10. Sobre las Zonas Económicas Especiales

Este punto presenta una serie de observaciones basadas en estándares establecidos por el Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas de la OCDE, que se orientan a los "supuestos" beneficios sobre el incremento y diversificación de las exportaciones no tradicionales.

Señalan que las zonas económicas, para tener éxito, requieren de un nivel desarrollado de infraestructura, capacidad productiva y capital humano. Advierte también que puede producirse el traslado de actividades desarrolladas en el resto del país al interior de la ZEEP.

Plantean que las actividades complementarias (cafetería, restaurante, y otros servicios) no deben estar sujetas al tratamiento especial tributario de la ZEEP.

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la "Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)"

Para el Ejecutivo, en la Autógrafa no está contemplada una definición de las actividades principales generadoras de ingresos.

El Ejecutivo señala que "la Autógrafa no contempla los otros requisitos de sustancia, como: emplear trabajadores calificados, en número adecuado y sujetos a la jornada ordinaria de trabajo".

También señala el Ejecutivo: "Igualmente, la Autógrafa no regula el requisito de transparencia: el Foro establece que es necesario regular un mecanismo que permita a la Administración Tributaria la verificación y control de la realización de las actividades y el cumplimiento de los requisitos de sustancia en la zona, para detectar el goce debido de los beneficios tributarios".

El Ejecutivo también observa lo siguiente: "Asimismo, la Autógrafa no toma en cuenta que la depreciación acelerada no puede iniciarse al sexto año de la vigencia del beneficio, toda vez que, para fines contables, un activo comienza a depreciarse cuando está disponible para su uso; es decir, cuando se esté en condiciones de ser capaz de operar de la forma prevista por la dirección de la empresa".

11. Sobre la Sexta Disposición Complementaria Final

Esta última observación del Ejecutivo versa sobre la utilización de insumos y/o componentes provenientes de micro y pequeñas empresas nacionales. Como sustento, expone los Tratados de Libre Comercio (TLC) y refiere la prohibición de contrapartes para especificar ciertos requisitos entre los suscriptores del TLC. El Ejecutivo no especifica las prohibiciones y pone como ejemplo (solo como ejemplo) "alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional". Sobre esa observación, estima que se podrían plantear obstáculos para la inversión extranjera directa, especialmente en industrias con uso intensivo de tecnología. (En este punto, el Ejecutivo se preocupa por la llegada de inversión de uso intensivo en tecnología, lo que conlleva una reducida demanda por mano de obra calificada).

IV. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY

Primera Observación

1. Sobre la contratación de trabajadores a que hace referencia el numeral 1 del literal d) del artículo 9 de la Autógrafa de Ley

El empleo formal en el Perú es del 29%, mientras que el 71% corresponde a empleo informal, debido al elevado nivel de informalidad de las microempresas y pequeñas empresas. El empleo dentro de las ZEEP será 100% formal. Además, se garantizará el

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la "Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)"

100% de empleo decente, y dado que las empresas en calidad de usuario, que están en la ZEEP, son empresas dedicadas a la exportación, se esperan remuneraciones promedio más altas que los empleos fuera de las ZEEP.

Los regímenes laborales permitidos por la legislación peruana serán aplicados, y los controles en la Autógrafa están planteados.

En el Artículo 3 de la Autógrafa, los literales:

- e. *Empleo directo. Es el que generan los operadores y usuarios beneficiarios del tratamiento especial tributario y aduanero cuando contratan directamente personal permanente bajo los regímenes laborales permitidos en la legislación peruana. El empleo directo deberá estar relacionado con la actividad económica de la persona jurídica autorizada en el tratamiento especial tributario.*
- f. *Empleo vinculado. Es aquel puesto de trabajo generado, bajo los regímenes laborales permitidos, por terceros proveedores de bienes o servicios para las personas jurídicas autorizadas en el tratamiento especial tributario.*

En lo artículo 40 de la Autógrafa se ratifica la búsqueda de empleo adecuado

Artículo 40. Requisito del Plan Maestro de Desarrollo

- 40.1. *El Plan Maestro de Desarrollo de una ZEEP debe estar encaminado a asegurar la generación, construcción y transformación de infraestructura física, sostenibilidad, empleo adecuado, competitividad, potencialidad para encadenamiento con las MYPES y producción de bienes y servicios, con el fin de generar impactos o beneficios económicos y sociales en el área de influencia de la ZEEP.*
- 40.2. *El reglamento establece el contenido y el procedimiento de modificación del Plan Maestro de Desarrollo.*

Segunda Observación

2. Sobre las definiciones de actividades y modalidades de empleo contenidas en el artículo 3 de la Autógrafa de Ley

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la “Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)”

Para descartar la segunda observación del Ejecutivo, se podrían alcanzar las referencias de los artículos 3 y 40 de la Autógrafa, presentados al atender la observación 1. Además, se puede agregar que, en el caso del Operador, se tiene la obligación de presentar un Plan Maestro que aborde temas relacionados con el empleo formal. Asimismo, el Usuario está obligado a presentar un plan de negocios en el que incluirá compromisos económicos, financieros, administrativos y, también, de carácter laboral (Artículo 49, literal e).

Tercera Observación

3. Sobre la entidad competente para efectuar la verificación de compromisos contractuales en materia de empleo

De igual forma que las observaciones del Ejecutivo en los puntos 1 y 2, las referencias de los artículos 3, 40 y 49 de la Autógrafa, en los literales correspondientes, así como los numerales en el mismo sentido, atenderían el levantamiento de la tercera observación del Ejecutivo. Repetiremos el artículo 3 en los siguientes literales:

- e. Empleo directo. Es el que generan los operadores y usuarios beneficiarios del tratamiento especial tributario y aduanero cuando contratan directamente personal permanente bajo los regímenes laborales permitidos en la legislación peruana. El empleo directo deberá estar relacionado con la actividad económica de la persona jurídica autorizada en el tratamiento especial tributario.*

f. Empleo vinculado. Es aquel puesto de trabajo generado, bajo los regímenes laborales permitidos, por terceros proveedores de bienes o servicios para las personas jurídicas autorizadas en el tratamiento especial tributario.

Está claro que, al interior de las ZEEP, se aplicarán los regímenes laborales permitidos en la legislación peruana; posición que estará plasmada en el reglamento que se emitirá a los 90 días contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

Cuarta Observación

4. Sobre la producción o comercialización de armas y municiones

Los argumentos del Ejecutivo respecto al no desarrollo de la producción de armas y municiones en las ZEEP parten del Decreto Legislativo 1142, Ley de Bases para la Modernización de las Fuerzas Armadas. Al respecto, planteamos que las ZEEP tienen el objeto de:

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la "Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)"

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer el tratamiento especial para la creación y el desarrollo de las zonas económicas especiales privadas (ZEEP) como mecanismos para coadyuvar a la promoción de las inversiones, contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible y promover la competitividad e innovación en el país.

Consideramos que se debe desarrollar un cuerpo legal adecuado sobre el desarrollo de la industria militar, que complementa el Decreto Legislativo 1142. Debe precisarse la alta especialidad del rubro de armas.

Quinta Observación

5. Contravención a los principios de competencia y separación de poderes

El Ejecutivo plantea su observación, en este punto, señalando que MINCETUR es el único competente para proponer la política de Zonas Francas.

Según la Constitución Política del Perú, específicamente en el artículo 79, se establece que "solo por ley se puede crear, modificar o suprimir tributos, exoneraciones y otros beneficios tributarios". En cuanto a las zonas económicas especiales, la Constitución dispone que la creación de estas zonas debe estar regulada por ley.

En la práctica, la creación de zonas económicas especiales en Perú se ha realizado a través de leyes específicas que establecen los parámetros y beneficios para cada zona. Por ejemplo, la Ley que establece el marco legal complementario para zonas especiales y comerciales proporciona lineamientos generales para la creación y funcionamiento de estas zonas.

La Autógrafa, en el marco de la división de poderes, da el espacio necesario para que el MINCETUR proponga y reglamente las políticas públicas.

Por ejemplo, en el **artículo 9, Proceso de calificación del Operador privado de la ZEEP, es el MINCETUR** quien ejerce las siguientes atribuciones exclusivas... (9.1), y en el numeral 9.2 se establece que:

"MINCETUR debe contar con la opinión vinculante de la SUNAT sobre los requisitos de vinculación económica, a efectos de dar la autorización. El reglamento de esta ley establecerá el proceso para obtener la autorización como operador privado de la ZEEP."

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la "Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)"

Para abreviar la demostración de separación de poderes, que considera la Autógrafa, en la TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL, sobre Reglamentación, se precisa que:

"El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, aprobará el reglamento de la presente ley en un plazo de noventa días contados a partir de su entrada en vigor."

Sexta Observación

6. Afectación al principio de tipicidad en la tipificación de las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional

En esencia, la observación del Ejecutivo afirma que existiría una habilitación reglamentaria indebidamente amplia o indeterminada, lo cual afectaría la estricta tipificación legal de las infracciones.

Tras un análisis técnico-normativo, esta Comisión discrepa fundadamente de tal observación. No existe violación al principio de tipicidad, por cuanto la Autógrafa sí define el marco de las conductas ilícitas y cumple con la reserva de ley en materia sancionatoria, conforme se expone a continuación:

Lejos de ser una ley indeterminada, la Autógrafa ZEEP contiene, en sus artículos 54 y 55, una tipificación sustantiva de las infracciones administrativas, clasificándolas de acuerdo con su gravedad y naturaleza. Es decir, el Congreso ha previsto explícitamente cuáles conductas se considerarán infracciones al régimen especial; la Autógrafa define categorías de infracciones (leves, graves y muy graves) y establece sus supuestos o criterios generales. De este modo, se cumple la exigencia de legalidad sustantiva, pues las conductas sancionables están previamente descritas en la ley de manera suficiente.

Finalmente, es menester señalar que la técnica normativa empleada en la Autógrafa es conforme al Reglamento de Técnica Legislativa del Congreso de la República y a las buenas prácticas legislativas en materia sancionatoria. Dicho reglamento interno exige que las leyes sean claras en el establecimiento de obligaciones, prohibiciones y sanciones, evitando remisiones ambiguas o delegaciones absolutas.

En el caso bajo análisis, la estructura de la Ley ZEEP satisface plenamente esos criterios: en primer lugar, consagra en la ley las disposiciones sustantivas (definiciones, infracciones clasificadas, sanciones generales y competencias); y, en segundo lugar, efectúa remisiones reglamentarias puntuales únicamente para el desarrollo pormenorizado de aspectos técnicos o procedimentales.

La remisión del art. 52.1 es un ejemplo de referencia normativa precisa y delimitada, que indica con claridad qué materia será objeto de reglamento (la especificación de las

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la “Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)”

infracciones y responsabilidades funcionales en el ámbito de la ZEEP), y lo hace dentro de los márgenes permitidos por la ley.

Esto se ajusta a las pautas de técnica legislativa, que permiten remitir al reglamento aspectos de ejecución o detalle, pero no la definición de elementos esenciales que deban estar en la ley —elementos que, como hemos visto, la propia Autógrafa ya contempla en sus artículos 54 y 55—.

Así, la ley no incurre en indefiniciones ni traslada al Ejecutivo una competencia reglamentaria que contravenga la reserva de ley; por el contrario, sigue el modelo previsto en la Ley 27444 y avalado por el Tribunal Constitucional para garantizar tanto la eficacia normativa (mediante reglamentos de desarrollo) como la legalidad sustantiva (mediante la tipificación por ley).

En suma, la arquitectura legal del proyecto ZEEP es sólida y coherente, cumpliendo con las exigencias jurídicas de forma (técnica legislativa) y de fondo (principios de legalidad y tipicidad).

Séptima Observación

7. Afectación al principio de coherencia normativa

El Poder Ejecutivo sostiene que existiría una contradicción interna en la autógrafa —pues el artículo 3 plantea que los operadores y usuarios de las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP) sean personas jurídicas, mientras que los artículos 8 y 38 permitirían que sean personas naturales o jurídicas—, vulnerando supuestamente el principio de coherencia normativa.

Sin embargo, esta Comisión considera que la redacción actual no transgrede dicho principio. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Expediente N.º 047-2004-AI/TC, fundamento 48), la coherencia normativa es un elemento esencial de la normatividad sistémica y supone una relación de armonía y unidad entre todas las normas del orden jurídico, con necesaria compatibilidad lógica, axiológica e ideológica entre sus disposiciones.

En tal sentido, las normas de una ley deben interpretarse de manera sistemática, evitando lecturas aisladas que generen antinomias y privilegiando aquella interpretación que concilie sus aparentes discrepancias, conforme a la unidad del ordenamiento jurídico.

Bajo esta premisa, la **aparente divergencia** entre el artículo 3 y los artículos 8 y 38 de la Ley se resuelve **armónicamente** mediante una interpretación integradora: el artículo 3 consagra la regla general de que los operadores y usuarios deben ostentar personería jurídica para desarrollar actividades en una ZEEP, mientras que los artículos 8 y 38,

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la “Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)”

leídos en consonancia con dicha regla, **no la contradicen, sino que la complementan** al permitir la participación inicial de personas naturales en la promoción o desarrollo de las ZEEP, quienes, en todo caso, habrán de **constituirse en personas jurídicas** para ejercer plenamente las funciones de operador o usuario conforme al régimen especial.

Octava Observación

8. Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley

El Ejecutivo realiza esta observación sin considerar que no le corresponde a la Autógrafa realizar una o más justificaciones. La Autógrafa tiene como naturaleza determinar una disposición (o varias, según sea el caso). Corresponde al Dictamen de la iniciativa legislativa —el de presentar las justificaciones del caso, las necesidades a atender, etc.—. Es el Dictamen el que da origen a la Autógrafa, y es a niveles previos donde se dan las justificaciones; por tanto, mal hace el Ejecutivo en plantear esta observación.

Por otro lado, la voluntad del legislador, expresada en los proyectos de ley que presentan, también tiene un capítulo de Exposición de Motivos en la que se presentan las justificaciones, sobre las cuales el Ejecutivo puede hacer el estudio que considere.

En esta observación se incluye también el no considerar un rol para los Gobiernos Regionales o locales en la evaluación, implementación ni supervisión de las ZEEP. Al respecto, creemos que se confunde el Ejecutivo al comparar una Zona Económica de administración pública con una Zona Económica de administración privada.

Novena Observación

9. Sobre las exoneraciones tributarias

Las experiencias de las Zonas Económicas Privadas son exitosas a nivel de la economía en general. Existen más de 5 mil Zonas Económicas en el mundo. Las de Uruguay, Costa Rica y Colombia, por citar algunos países en donde se desarrollan estas zonas, muestran desarrollo tanto en el nivel de exportaciones como en otros indicadores, como el empleo, por ejemplo. Las exoneraciones tributarias son un mecanismo para atraer inversión al país; es un elemento de competencia entre los países, considerando factores de conectividad como otro elemento de atracción de inversiones.

En esta observación se incluye a la Séptima Disposición Complementaria Final, que establece declarar la creación de una ZEEP en cada región. Se observa que esta disposición, aun cuando sea de carácter declarativo, en la medida que tiene la intención de crear una ZEEP en cada región del país, resulta incompatible con lo dispuesto en los

Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la “Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)”

artículos 7 y 39 de la Autógrafa de Ley, los cuales establecen el cumplimiento de requisitos para la calificación, aprobación y ubicación de una ZEEP.

La declaración de crear una ZEEP en cada región es motivante para que las autoridades locales puedan desarrollar las conectividades necesarias para calificar a tener una ZEEP en su región. Debe tenerse especialmente en cuenta que, para desarrollar una ZEEP, el operador privado analiza su retorno de inversión; de no ser satisfactorio, ningún operador privado va a invertir si no asegura un mínimo de rentabilidad.

En el punto anterior, al parecer, el Ejecutivo confunde a las Zonas Económicas de administración pública con las Zonas Económicas Privadas.

Finalmente, no debe confundirse un tratamiento tributario especial —que solo se puede crear por ley— con la operatividad de efectuar un proceso de georreferenciación, que se ejecuta a posteriori de crearse el tratamiento especial.

Decima Observación

10. Sobre las Zonas Económicas Especiales

El Ejecutivo, en este nivel de observación, plantea una miscelánea de microobservaciones, muchas de las cuales corresponden a ser atendidas por el reglamento que será emitido a los 90 días contados desde la entrada en vigor (Tercera Disposición Complementaria Final).

Respecto a la depreciación acelerada, planteada en la Autógrafa a partir del sexto año de vigencia del beneficio, el Ejecutivo sostiene que la depreciación debería efectuarse cuando el activo esté disponible para su uso. Nos preguntamos: ¿conviene que la depreciación se realice antes o después? Entendemos que el monto de depreciación ofrece un escudo fiscal, y si éste se demora, ello sería favorable para el fisco. Bajo ese análisis, ¿el Ejecutivo plantea que es más conveniente que el escudo fiscal se aplique antes?

Decimo Primera Observación

11. Sobre la Sexta Disposición Complementaria Final

El Ejecutivo observa que, al favorecer a las MYPES, se estaría incumpliendo parte de los Tratados de Libre Comercio. En un porcentaje marginal (5 %), esta situación nunca existió en las negociaciones de los TLC hasta ahora, por lo que de aprobarse la Autógrafa, dicha situación sería nueva y debería ser negociada en futuros TLC que se firmen.



Dictamen de insistencia en la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la "Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)"

El Ejecutivo plantea un escenario en el que la Autógrafa motivaría una reducción de incentivos para una producción ineficiente, dificultaría la llegada de inversiones con uso intensivo de tecnología y podría empeorar el clima de inversiones al aumentar la incertidumbre entre los inversionistas. Sin embargo, la experiencia práctica rebate las condicionantes planteadas por el Ejecutivo.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el literal b del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda aprobar por **INSISTENCIA** en los mismos términos de la Autógrafa recaída en los Proyectos de Ley 293/2021-CR y 4375/2022-CR, que proponen la "Ley que crea el tratamiento especial tributarios y aduanero para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)"

Salvo mejor parecer
Dese cuenta
Sala de la Comisión

Lima, 04 de junio de 2025