



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

CARLOS AUGUSTO OLIVA NEYRA
MINISTRO

Lima, 06 JUN. 2019

OFICIO N° 2579 -2019-EF/10.01

62220

CONGRESO DE LA REPÚBLICA	
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO	
MESA DE PARTES	
07 JUN 2019	
RECIBIDO	
Firma	Hora 11:26 AM

Señor

CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA

Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre s/n, Oficina 202, Lima

Presente.-

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3746/2018-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 579 2018-2019/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3746/2018-CR, Ley que modifica el inciso 4.1 del artículo 79 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 110-2019-EF/62.01, elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad de este Ministerio, para conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

INFORME N° 110 -2019-EF/62.01

Para : Señor
MICHEL CANTA TERREROS
Viceministro de Economía

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3746/2018-CR, Ley que modifica el inciso 4.1 del artículo 79° de la Ley N° 27972°, Ley Orgánica de Municipalidades

Referencia : Oficio P.O. N° 579 2018-2019/CDRGLMGE-CR

Fecha : Lima, **23 ABR. 2019**

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre el Proyecto de Ley N° 3746/2018-CR, "Ley que modifica el inciso 4.1 del artículo 79 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de municipalidades" (en adelante, el Proyecto de Ley).

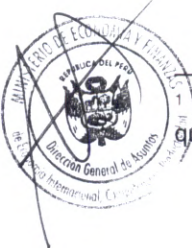
Al respecto, se informa lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1 El marco legal a partir del cual se analiza el Proyecto de Ley es el siguiente¹:

- ✓ Constitución Política del Perú.
- ✓ Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF (en adelante, TUO de la Ley de Contrataciones).
- ✓ Decreto Supremo N° 344-2018-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (en adelante, el Reglamento de la Ley de Contrataciones).
- ✓ Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante APP y Proyectos en Activos (en adelante, Decreto Legislativo N° 1362).
- ✓ Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante APP y Proyectos en Activos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 240-2018-EF (en adelante, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362).

01



¹ Las normas señaladas en el presente informe han sido revisadas considerando la sistematización normativa que consta en el Sistema Peruano de Información Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.



**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

- ✓ Texto Único Ordenado de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 294-2018-EF (en adelante, TUO de la Ley N° 29230).
 - ✓ Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 242-2018-EF (en adelante, el TUO del Decreto Legislativo N° 1252).
 - ✓ Decreto Supremo N° 284-2018-EF, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252 (en adelante, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252).
 - ✓ Directiva N° 001-2019-EF/63.01, Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones, aprobada mediante Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.01 (en adelante, la Directiva General).
- 1.2 Mediante Oficio P.O. N° 579 2018-2019/CDRGLMGE-CR, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita al Ministerio de Economía y Finanzas opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3 A través del Memorando N° 057-2019-EF/68.02, la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada remite el Informe N° 039-2019-EF/68.02 de la Dirección de Política de Inversión Privada, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.4 Mediante Oficio N° D000019-2019-OSCE-PRE, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), remitió el Informe N° D000012-2019/DTN de la Dirección Técnica Normativa, el cual contiene la opinión institucional de dicho organismo sobre el Proyecto de Ley.
- 1.5 Con Memorando N° 103-2019-EF/63.06, la Dirección General de Inversión Pública remite el Informe N° 0060-2019-EF/63.06 de la Dirección de Normatividad, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS

2.1 Del Proyecto de Ley

Bajo la consideración de que “(...) siendo uno de los componentes de la evaluación el diseño y la ejecución de proyectos en un tiempo razonable, la población no está contenta con la gestión municipal de diversas municipalidades, ya sea que se ejecute con un presupuesto mayor al requerido o que las obras impliquen un tiempo mayor de lo necesario (...)”², el Proyecto de Ley propone modificar el inciso 4.1 del artículo 79 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, de acuerdo a la siguiente fórmula legal:





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

LEY N° 27972	PROYECTO DE LEY
<p>ARTÍCULO 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO</p> <p><i>Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:</i></p> <p>(...).</p> <p>4.Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales:</p> <p><i>4.1. Ejecutar directamente o proveer la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural que sean indispensables para el desenvolvimiento de la vida del vecindario, la producción, el comercio, el transporte y la comunicación en el distrito, tales como pistas o calzadas, vías, puentes, parques, mercados, canales de irrigación, locales comunales, y obras similares, en coordinación con la municipalidad provincial respectiva.</i></p> <p>(...)</p>	<p>ARTÍCULO 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO</p> <p><i>Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>4.Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales:</i></p> <p><i>4.1. Ejecutar directamente o proveer la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural que sean indispensables para el desenvolvimiento de la vida del vecindario, la producción, el comercio, el transporte y la comunicación en el distrito, tales como pistas o calzadas, vías, puentes, parques, mercados, canales de irrigación, locales comunales, y obras similares, en coordinación con la municipalidad provincial respectiva. No se convocarán procedimientos de selección para la contratación de obras, ni tampoco se iniciarán la ejecución de obras, dentro de los 120 días antes de la culminación del mandato. Las obras que se encuentren en ejecución en el periodo antes señalado, deberán concluirse 60 días antes de la culminación del mandato. Los responsables del incumplimiento de lo establecido en el presente artículo, incurrirán en responsabilidad penal en aplicación del artículo 377° del Código Penal, así como la responsabilidad administrativa y civil que corresponda.</i></p> <p><i>Se encuentran exceptuadas de lo establecido en el párrafo precedente, las obras ejecutadas por situación de emergencia, o las que se encuentren dentro del presupuesto participativo.</i></p> <p>(...)</p>

97^s





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

Al respecto, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se señala lo siguiente:

“(…) el Alcalde, quien es “el representante legal de la Municipalidad y su máxima autoridad administrativa”, tiene el deber de promover la presentación y ejecución de los servicios y las obras públicas, en la forma adecuada y el momento oportuno, para cubrir las necesidades de la población que lo eligió, y a la cual representa.

Debemos señalar también que el Alcalde es elegido para un periodo de 4 años, el cual es tiempo suficiente para que desarrolle las principales obras que beneficien al distrito y por lo tanto a todos los vecinos; por lo que se propone que no se convoquen procedimientos de selección para la contratación de obras, ni tampoco se inicie la ejecución de obras dentro de los 120 días antes de la culminación del mandato, además las obras que se encuentren en ejecución en el periodo antes señalado, deberán concluirse 60 días antes de la culminación del mandato, bajo responsabilidad penal, civil y administrativa que corresponda, para que no se perjudique a la población con obras inconclusas, que afecten su normal desarrollo.”³

De lo expuesto en los párrafos anteriores se advierte que el Proyecto de Ley impacta en los regímenes correspondientes a inversión pública, contratación pública e inversión privada, todos bajo competencia del Ministerio de Economía y Finanzas. En efecto, el Proyecto de Ley plantea las siguientes reglas:

- (i) Prohibir la convocatoria de procedimientos de selección para contratar la ejecución de obras 120 días antes de la culminación del mandato municipal.
- (ii) Prohibir el inicio de la ejecución de obras 120 días antes de la culminación del mandato municipal.
- (iii) Concluir las obras en ejecución 60 días antes de la culminación del mandato municipal.
- (iv) Exceptuar de las reglas antes señaladas a las obras ejecutadas por situación de emergencia y a las que se encuentren dentro del presupuesto participativo.

2.2 Sobre el impacto del Proyecto de Ley en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones tiene por finalidad orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, mediante la aplicación del Ciclo de Inversión que comprende 4 fases: Programación Multianual de Inversiones, Formulación y Evaluación, Ejecución y Funcionamiento.



³ Página 3 del Proyecto de Ley.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
 “AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

En ese sentido, se debe tener en cuenta que de acuerdo con el literal a) del párrafo 4.1 del artículo 4 del TULO del Decreto Legislativo N° 1252, el artículo 14 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252 y los artículos 9 y 10 de la Directiva General, en la fase de Programación Multianual de Inversiones los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales efectúan la programación de sus inversiones, la cual se realiza con una proyección trianual como mínimo, mediante la definición de sus objetivos a alcanzar respecto del cierre de brechas de acuerdo a los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico en el marco del Sistema Nacional de Planificación Estratégica; asimismo, definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos.

Cabe señalar que el inciso 4 del artículo 10 de la Directiva General contempla como uno de los criterios que rige la programación multianual de inversiones en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones el de **oportunidad en la entrega del servicio a la población beneficiaria**, según el cual *“una vez que se inicie la ejecución de una inversión debe culminarse en el plazo previsto en la ficha técnica, estudio de preinversión, expediente técnico o documento equivalente, según sea el caso, de tal forma de asegurar que la población beneficiaria reciba el servicio dentro de los plazos previstos, evitando la postergación de los beneficios sociales netos de la inversión.”*

Para ello, los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a través de sus Unidades Ejecutoras de Inversiones, deben realizar el seguimiento de sus inversiones de conformidad con el inciso 6 del párrafo 13.3 del artículo 13 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, siendo este órgano técnico el encargado de verificar que se mantengan las condiciones, parámetros y cronogramas de ejecución previstos en los expedientes técnicos o documentos equivalentes, según lo establecido en el párrafo 33.3 del artículo 33 de la Directiva General.

En ese contexto, se advierte que las limitaciones para que dentro de los 120 días anteriores al término del periodo de mandato de las autoridades locales no se efectúe la convocatoria de procedimientos de selección para la ejecución de inversiones así como para que no se inicie la ejecución de las mismas, alteran los cronogramas de ejecución de las inversiones ocasionando con ello que no se entreguen los servicios en los plazos establecidos, lo cual también daría lugar al incremento de los costos de ejecución de las inversiones.

Por su parte, la obligación de culminar aquellas inversiones en ejecución antes de los 60 días del término del mandato de las autoridades locales afecta los cronogramas de ejecución de las inversiones, ocasionando incrementos en los costos de ejecución de las inversiones así como que existan obras inconclusas o que no cumplan con los estándares de calidad establecidos.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

De acuerdo con ello, la Dirección General de Inversión Pública considera que las restricciones para la contratación de obras y la obligación de adelantar la culminación de aquellas obras en ejecución, tal como propone el Proyecto de Ley, afectan el cumplimiento de los cronogramas de ejecución de las inversiones previstos en la ficha técnica, estudio de preinversión, expediente técnico o documento equivalente, según corresponda, lo que a su vez dificultará el logro de las metas establecidas en los objetivos priorizados respecto del cierre de las brechas prioritarias definidas en la programación multianual de inversiones de los Gobiernos Locales.

Finalmente, cabe mencionar que las medidas propuestas por el Proyecto de Ley pueden contribuir a acentuar la contracción de la inversión pública local que se ha evidenciado en los procesos electorales anteriores⁴, ocasionando a su vez que la población beneficiaria no reciba los servicios que brinda el Estado de manera oportuna, por lo que la Dirección General de Inversión Pública observa el Proyecto de Ley.

2.3 Sobre el impacto del Proyecto de Ley en el régimen de contratación pública

Con la finalidad de lograr el mayor grado de eficacia en las contrataciones públicas, el artículo 76 de la Constitución Política del Perú dispone que la contratación de bienes, servicios u obras con cargo a fondos públicos se efectúe, obligatoriamente, por licitación o concurso, de acuerdo con los procedimientos y requisitos señalados en la Ley.

Así, en el TUO de la Ley de Contrataciones se establecen las normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Como se puede apreciar, dicha norma desarrolla el citado precepto constitucional y, conjuntamente con el Reglamento de la Ley de Contrataciones y las demás normas de menor nivel jerárquico constituyen la normativa del régimen general de contratación pública

Al respecto, si bien a través del régimen general de contratación pública no se regula la gestión municipal, lo cierto es que las disposiciones previstas en el Proyecto de Ley colisionan con el Principio de Eficacia y Eficiencia previsto en el artículo 2 del TUO de la Ley de Contrataciones, que establece que el proceso de contratación y las decisiones que se adopten en su ejecución deben orientarse al cumplimiento de los

⁴ De acuerdo con el Documento de Investigación N° 001-2018, elaborado por la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal, en los procesos electorales del 2011 y del 2015 la inversión pública local presentó una contracción de un -18% y -25%, respectivamente. Disponible en: <https://cf.gob.pe/documentos/documento-de-investigacion-no-001-2018-determinantes-de-la-inversion-publica-en-los-gobiernos-locales-del-peru/>





**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”**

fines, metas y objetivos de la Entidad, priorizando estos sobre la realización de formalidades no esenciales, garantizando la efectiva y oportuna satisfacción de los fines públicos para que tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de las personas, así como del interés público, bajo condiciones de calidad y con el mejor uso de los recursos públicos.

Así, el Proyecto de Ley no considera que las Entidades deben definir adecuadamente las características de lo que se va a contratar y planificar sus contrataciones en función a sus respectivas necesidades y a la oportunidad que corresponda para lograr la finalidad pública que subyace a toda contratación del Estado. Adicionalmente, la fórmula legal propuesta presupone el incumplimiento de obligaciones contractuales previamente asumidas y no toma en consideración que hay circunstancias dentro de la ejecución de un contrato que podrían ameritar la ampliación del plazo de ejecución de una obra, para cumplir con los fines públicos bajo el enfoque de gestión por resultados.

En esa línea, el OSCE ha señalado⁵:

- Respecto a la prohibición de convocar procedimientos de selección para contratar la ejecución de obras 120 días antes de la culminación del mandato municipal o iniciar su ejecución en el mismo periodo, que el Proyecto de Ley *“limita la facultad que tienen las Entidades -en este caso las municipalidades- para contratar y/o iniciar la ejecución de obras de forma oportuna y programada según el Plan Anual de Contrataciones (PAC) aprobado, que resulten necesarios para el cumplimiento de sus funciones; (...)”*, lo cual a su vez *“(...) desnaturaliza el diseño y los objetivos de la contratación pública previstos en la Ley”*.
- En cuanto a la obligación de concluir las obras en ejecución 60 días antes de la culminación del mandato, que el Proyecto de Ley *“generará que las partes no puedan cumplir las obligaciones contractualmente asumidas, dado que las Entidades -en este caso las municipalidades- estarían obligadas a concluir las contrataciones de obras que se encuentren en ejecución antes de la culminación de su mandato, sea que se haya finalizado o no de manera efectiva la ejecución de la obra. (...)”*, lo que adicionalmente, *“(...) podría afectar la programación de la obra conforme al calendario aprobado y; por consiguiente, la consecución de los fines institucionales así como la atención de las necesidades identificadas”*.
- Sobre la excepción prevista para las obras ejecutadas por situación de emergencia, o las que se encuentren dentro del presupuesto participativo, dicha propuesta *“resulta innecesaria, toda vez que de conformidad a lo dispuesto en el literal b) del numeral 27.1 del artículo 27 de la Ley, concordado con el literal b) del artículo 100 del Reglamento, la potestad que tienen las Entidades -en este caso las municipalidades- de contratar directamente (ante una situación de emergencia los*

97



⁵ Página 4 del Informe N° D000014-2019-OSCE-DTN, elaborado por la Dirección Técnico Normativa del OSCE.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

*bienes, servicios en general, consultorías u obras estrictamente necesarios para atender dicha situación) deberá ser ejercida mediante la acción oportuna cuando se presente alguno de los siguientes supuestos: (i) acontecimientos catastróficos; (ii) acontecimientos que afecten la defensa o seguridad nacional; (iii) situaciones que supongan el grave peligro de ocurrencia de las anteriores; y, iv) emergencias sanitarias”.*⁶

En razón a lo expuesto, y dado que la medida propuesta generaría una gestión ineficiente de las contrataciones del Estado, poniendo en riesgo no solo la programación y planificación efectuadas por las municipalidades, sino también la consecución de los fines públicos que subyacen a toda contratación del Estado, en beneficio de la población a la cual está orientada, esta Dirección General coincide con el OSCE respecto de observar el Proyecto de Ley.

2.4 Sobre el impacto del Proyecto de Ley en el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada

El Proyecto de Ley no precisa si los procedimientos de selección o la ejecución de obras se realizarán mediante Asociaciones Público Privadas (APP), Proyectos en Activos u Obras por Impuestos, sin considerar que se tratan de modalidades diferentes para la ejecución de proyectos de inversión, que cuentan con regulación específica en función a su naturaleza y alcances.

En efecto, las entidades públicas tienen a su disposición distintas modalidades a través de las cuales pueden ejecutar proyectos de infraestructura pública o servicios públicos. Así, entre las modalidades disponibles para la ejecución de proyectos de inversión se encuentran las APP. Esta modalidad, alternativa a la contratación pública tradicional regulada en el TUO de la Ley de Contrataciones, implica que la actuación de la entidad pública observe los principios, requisitos y procedimientos del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, contemplados en el Decreto Legislativo N° 1362 y el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362.

Sobre el particular, corresponde mencionar que las APP tienen entre sus principales características la asignación eficiente de riesgos, así como la búsqueda de una combinación óptima entre los costos y la calidad del servicio ofrecido a los usuarios a lo largo del proyecto (Principio de Valor por Dinero). Asimismo, los Ministerios, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales u otras entidades públicas habilitadas mediante ley expresa, pueden asumir la titularidad de un proyecto de APP, conforme al artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1362. En adición a ello, los proyectos de APP comprenden las siguientes fases: i) Planeamiento y Programación, ii) Formulación, iii) Estructuración, iv) Transacción, y v) Ejecución Contractual, de acuerdo al artículo 30 del Decreto Legislativo N° 1362.

⁶ Si bien la cita se refiere al literal b) del numeral 27.1 del artículo 27 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, la disposición coincide con el literal b) del numeral 27.1 del artículo 27 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

En relación con lo anterior, la fase de Planeamiento y Programación comprende la planificación de los proyectos de APP y Proyectos en Activos, previo análisis de las potenciales necesidades de intervención, y su articulación con los planes nacionales, sectoriales y de desarrollo regional o local –según corresponda–⁷; así como de los compromisos firmes y contingentes derivados de contratos de APP. Dicha planificación se materializa en el Informe Multianual de Inversiones en APP, que se constituye como el instrumento de gestión elaborado por cada entidad pública titular del proyecto, a fin de incorporar los potenciales proyectos al Proceso de Promoción de la inversión privada en los tres (03) años siguientes a la elaboración del citado Informe.

Posteriormente, en la fase de Formulación, las entidades públicas competentes deben realizar todos los estudios técnicos necesarios para la evaluación del proyecto, a fin de elaborar el Informe de Evaluación. Al respecto, el Informe de Evaluación contiene, como mínimo, la evaluación técnica del proyecto, el análisis de la brecha de recursos que sustenta la clasificación del proyecto, el análisis de riesgos preliminar del proyecto, el análisis de la capacidad presupuestal para dar cumplimiento a los compromisos firmes del proyecto, el análisis de valor por dinero, entre otros. Cabe destacar que la elaboración del Informe de Evaluación le permite a la entidad pública competente sustentar si resulta técnica, económica y legalmente conveniente desarrollar el proyecto como APP. Una vez aprobado el Informe de Evaluación, el proyecto de inversión se incorpora al Proceso de Promoción.

Dentro del Proceso de Promoción se encuentran las fases de Estructuración y Transacción. Sobre ello, la fase de Estructuración comprende el diseño del proyecto como APP, incluida su estructuración económica financiera, mecanismos de retribución –en caso corresponda–, asignación de riesgos y diseño del contrato. La referida fase está a cargo del Organismo Promotor de la Inversión Privada⁸ (OPIP), quien elabora la Versión Inicial del Contrato (sobre la base del Informe de Evaluación Integrado⁹ y el modelo económico financiero del proyecto), y solicita las opiniones e informes previos de la entidad pública titular del proyecto, el organismo regulador –de corresponder–, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, respectivamente.

Por su parte, durante la fase de Transacción el OPIP elabora la Versión Final del Contrato y solicita las opiniones e informes previos señalados anteriormente (sobre la base de la actualización del Informe de Evaluación Integrado y del modelo

⁷ En concordancia con el Principio de Planificación, contenido en el numeral 4 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1362.
⁸ El rol de Organismo Promotor de la Inversión Privada es ejercido alternativamente por PROINVERSIÓN o el Comité de Promoción de la Inversión Privada de la entidad pública titular del proyecto, de acuerdo al artículo 12 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362.
⁹ El Informe de Evaluación Integrado es el instrumento metodológico que contiene, entre otras cosas, la profundización y actualización de la información contenida en el Informe de Evaluación, conforme al artículo 49 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

económico financiero del proyecto). Recabadas las opiniones e informes previos, el OPIP aprueba la Versión Final del Contrato y determina el mecanismo de adjudicación aplicable, previo al otorgamiento de la Buena Pro. La fase de Transacción culmina con la suscripción del contrato.

A su vez, la fase de Ejecución Contractual comprende el periodo de vigencia del contrato, bajo responsabilidad de la entidad pública titular del proyecto, comprendiendo el seguimiento y supervisión de las obligaciones contractuales.

Respecto a los Proyectos en Activos, debe mencionarse que constituye una modalidad de participación de la inversión privada promovida por las entidades públicas con facultad de disposición de sus activos. La aplicación de esta modalidad está a cargo del OPIP respectivo y recae sobre activos presentes o futuros de titularidad de las entidades públicas. Asimismo, cabe mencionar que, al igual que en el caso de las APP, los Ministerios, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales u otras entidades públicas habilitadas mediante ley expresa puede ser titulares de Proyectos en Activos; los mismos que se desarrollan en las siguientes fases: i) Planeamiento y Programación, ii) Formulación, iii) Estructuración, iv) Transacción, y v) Ejecución Contractual, de acuerdo al artículo 142 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362.

Sobre lo anterior, en la fase de Planeamiento y Programación, la entidad pública titular del proyecto incluye el Proyecto en Activos en el Informe Multianual de Inversiones en APP, siendo la única responsable de sustentar y validar que el proyecto en cuestión pueda ser desarrollado bajo la mencionada modalidad, lo que incluye la facultad de disponer de sus activos.

A continuación, en la fase de Formulación, la entidad pública titular del proyecto presenta al OPIP el Informe de Evaluación del Proyecto en Activos, conteniendo la descripción de los bienes materia del proyecto, descripción general del esquema de retribución al Estado –de corresponder–, compromisos de inversión –si resultara aplicable–, entre otros. Para la incorporación del Proyecto en Activos al Proceso de Promoción se requiere únicamente la conformidad del OPIP.

De igual forma, durante las fases de Estructuración y Transacción, el OPIP elabora la Versión Final del Contrato y requiere opinión previa favorable de la entidad pública titular del proyecto. Con la opinión favorable de la entidad pública titular del proyecto, el OPIP es responsable de la elaboración del informe final de valorización del activo. Corresponde mencionar también que durante las fases materia de comentario, se lleva a cabo el proceso de adjudicación del proyecto, a fin de otorgar la Buena Pro.

Adicionalmente, la fase de Ejecución Contractual comprende el periodo de vigencia del contrato, siendo responsabilidad de la entidad pública titular del proyecto el seguimiento y supervisión de las obligaciones contractuales, tal cual ocurre en las APP.





**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”**

Así, es posible afirmar que las distintas fases de las modalidades de APP y Proyectos en Activos se desarrollan bajo un enfoque iterativo, de tal forma que los proyectos se vuelven técnica, económica y legalmente más sólidos conforme se van profundizando los estudios y evaluaciones correspondientes.

De lo antes expuesto, se tiene que el desarrollo de una APP o de un Proyecto en Activos deriva de un procedimiento regulado en las normas del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, por lo tanto es el resultado de una evaluación rigurosa que involucra no solo a la entidad pública titular del proyecto, sino también a los organismos reguladores –de corresponder–, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República; precisamente debido a la complejidad de los estudios y evaluaciones que las integran. En consecuencia, es preciso indicar que la normativa vigente establece los requisitos y plazos específicos para el desarrollo de las fases que integran las APP y los Proyectos en Activos, atendiendo a sus características especiales, los cuales no pueden verse limitados por el periodo de mandato de las autoridades de los Gobiernos Locales, tal como propone el Proyecto de Ley.

Por otro lado, la modalidad de Obras por Impuestos fue creada mediante la Ley N° 29230 con el objetivo de impulsar la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, con la participación del sector privado, mediante la suscripción de convenios con los Gobiernos Regionales y/o Locales, los mismos que deben estar en armonía con las políticas y los planes de desarrollo nacional, regional y/o local, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. La referida modalidad se sujeta a las siguientes fases: i) Priorización, ii) Actos Previos, iii) Proceso de selección, y iv) Ejecución.

En relación con ello, la fase de Ejecución tiene como objetivo la ejecución de los convenios suscritos con la empresa privada y con la entidad privada supervisora, así como la emisión del Certificado “Inversión Pública Regional y Local - Tesoro Público” (CIPRL) o del Certificado “Inversión Pública Gobierno Nacional Tesoro Público” (CIPGN), según corresponda. Cabe apuntar que el plazo de ejecución de obras, así como de otros componentes, están determinados en el Convenio con la empresa privada y en el expediente técnico del proyecto respectivo.

En tal sentido, debe considerarse que, de acuerdo al numeral 62.2 del artículo 62 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley N° 29230, y en atención al principio de confianza legítima¹⁰, las nuevas autoridades de las entidades públicas no pueden desconocer la emisión de los CIPRL, CIPGN, pagos o documentos derivados de la ejecución del proyectos mediante la modalidad de Obras por Impuestos, bajo responsabilidad.

¹⁰ Conforme al numeral 8 del artículo 3 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley N° 29230, aprobado mediante Decreto Supremo N° 295-2018-EF.





**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”**

Por consiguiente, los Convenios firmados para la ejecución de obras mediante la modalidad de Obras por Impuestos no están sujetos al periodo de gestión de los alcaldes, gobernadores regionales o presidentes de una determinada entidad pública, siendo que la vigencia de dichos Convenios puede comprender varias gestiones¹¹.

Adicionalmente, cabe precisar que, al igual que en el caso de las APP y de los Proyectos en Activos, los proyectos desarrollados mediante la modalidad de Obras por Impuestos se vuelven técnica, económica y legalmente más sólidos conforme se van profundizando los estudios y evaluaciones correspondientes durante el desarrollo de sus diferentes fases, en virtud de la complejidad y de las características especiales de la modalidad en cuestión.

En tal sentido, la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada observa el Proyecto de Ley.

III. CONCLUSIONES

En virtud a lo expuesto, la Dirección General de Inversión Pública, la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada y esta Dirección General observan el Proyecto de Ley, de acuerdo a lo siguiente:

- 3.1 Afecta el cumplimiento de los cronogramas de ejecución de las inversiones previstos en la ficha técnica, estudio de preinversión, expediente técnico o documento equivalente, según corresponda, lo que a su vez impedirá el logro de las metas establecidas en los objetivos priorizados respecto del cierre de las brechas prioritarias definidas en la programación multianual de inversiones que se efectúa en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- 3.2 Trastoca el diseño y los objetivos del régimen de contratación pública en menoscabo de una gestión eficiente que permita a las municipalidades contratar, iniciar o continuar con la ejecución de obras de forma oportuna, dificultando una planificación adecuada que les permita cumplir con las metas que se persiguen a través de la contratación, asegurar el cumplimiento de los fines públicos y lograr que dichas contrataciones tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos.
- 3.3 Establece plazos que limitan la contratación y el desarrollo de obras por parte de los Gobiernos Locales, desconociendo las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 1362, el TUO de la Ley N° 29230, y sus correspondientes normas reglamentarias, vinculadas al desarrollo de las fases de las APP, de los Proyectos en

¹¹ El numeral 1 del artículo 58 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley N° 29230, establece que la vigencia del Convenio de Inversión inicia con su suscripción y culmina con la liquidación y cancelación del monto total de inversión mediante el CIPRL o CIPGN.





**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

Activos y de las Obras por Impuestos, los cuales no pueden verse limitados por el periodo de mandato de las autoridades de los Gobiernos Locales, tal como propone el Proyecto de Ley.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

ROSARIO RIOFRÍO ESPINOZA
Asesora

**Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad**

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.

PEDRO HERRERA CATALÁN
Director General

**Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad**