



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

Req. MOP. 22588 / 14.11.18

697

233996

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

CARLOS AUGUSTO OLIVA NEYRA
MINISTRO

Lima, 13 NOV. 2018

OFICIO N° 1584 -2018-EF/10.01



Señor
WULIAN MONTEROLA ABREGÚ
Presidente
Comisión de Transportes y Comunicaciones
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, 3er. Piso, Plaza Bolívar, Lima
Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 2540/2017-CR

Referencia : Oficio N° 1119-2017-2018-CTC-CR (HR N° 050741-2018)

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2540/2017-CR, que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción del Aeropuerto de Oxapampa.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 0715-2018-EF/50.06 elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

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

Atentamente,

Carlos Oliva



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

INFORME N° 0715 -2018-EF/50.06

Para : Señora
BETTY SOTELO BAZÁN
Viceministra de Hacienda

Asunto : Proyecto de Ley N° 2540/2017-CR, que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción del Aeropuerto de Oxapampa.

Referencia : a) Oficio N° 1119-2017-2018-CTC-CR (HR N° 050741-2018)
b) Informe N° 079-2018-EF/63.06
c) Informe N° 042-2018-EF/68.02

Fecha : 22 OCT 2018

Es grato dirigirme a usted, para informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Con el documento de la referencia a), el Congresista de la República Roy Ventura Ángel, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Economía y Finanzas opinión sobre el proyecto de Ley N° 2540/2017-CR, que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción del Aeropuerto de Oxapampa.
- 1.2 Mediante el documento de la referencia b), la Dirección General de Inversión Pública emite pronunciamiento respecto al citado proyecto de Ley.
- 1.3 Mediante el documento de la referencia c), la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada emite pronunciamiento respecto al citado proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS:

2.1 Dirección General de Inversión Pública

Mediante la Nota N° 087-2018-EF/63.06, la Dirección General de Inversión Pública hace suyo el Informe N° 079-2018-EF/63.06 de la Dirección de Normatividad, con el cual emite opinión en los siguientes términos:

"(...)

2.1 El Artículo Único del Proyecto de Ley propone lo siguiente:

"Artículo Único.- Declaratoria de necesidad pública e interés nacional"

Declárase de necesidad pública e interés nacional la construcción de un aeropuerto en la provincia de Oxapampa, departamento de Pasco, a fin de dinamizar la conexión área nacional, así como impulsar el turismo y otras actividades económicas, como parte del desarrollo sostenible de esta región y el país, sin afectar las áreas naturales y arqueológicas protegidas, así como el medio ambiente.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Sobre el particular, la declaración de necesidad pública e interés nacional para la construcción de un aeropuerto en la provincia de Oxapampa, departamento de Pasco, contenida en el Proyecto de Ley, aun cuando se constituya como una expresión declarativa, no debe apartarse del cumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, regulado mediante el Decreto Legislativo N° 1252 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 027-2017-EF¹ y modificatorias, por lo cual se formula observación al Proyecto de Ley por las siguientes consideraciones:

- *El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, creado mediante el Decreto Legislativo N° 1252, 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 de las normas técnicas de la programación multianual de inversiones y el Ciclo de Inversión, el cual comprende 4 fases: Programación Multianual, Formulación y Evaluación, Ejecución y Funcionamiento. En ese sentido, se debe tener presente que en caso se requiera una inversión financiada con recursos públicos para la construcción de un aeropuerto en la provincia de Oxapampa, departamento de Pasco, corresponderá la aplicación del Ciclo de Inversión del referido Sistema Nacional, en el marco de lo cual, los Sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, según sus competencias, deben determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos y definir los objetivos a alcanzarse respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas de producto específicas e indicadores de resultado, de acuerdo con los objetivos nacionales, planes sectoriales nacionales o planes de desarrollo concertado regionales y locales, respectivamente.*
- *Asimismo, cada Sector del Gobierno Nacional, Gobierno Regional o Gobierno Local a través de su Oficina de Programación Multianual de Inversiones elabora su Programa Multianual de Inversiones (en adelante, PMI), mediante un proceso de coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental, teniendo en cuenta los recursos de inversión proyectados en el Marco Macroeconómico Multianual; lo cual permite generar un mayor impacto de las inversiones y su beneficio en la sociedad. Siendo **competencia de cada Entidad Pública en base al diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o acceso a servicios públicos, seleccionar y priorizar sus inversiones a ser consideradas en la Cartera de Inversiones del PMI, conforme a los criterios de priorización de las inversiones aprobados por su Órgano Resolutivo²**, siendo que las intervenciones vinculadas con inversiones declaradas de necesidad pública e interés nacional mediante Ley, no se sustraen de la aplicación de los referidos criterios para su priorización, por lo cual la aprobación de normas de este tipo vulneran la concepción técnica del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, al proponer priorizar intervenciones bajo el esquema de declaraciones de necesidad pública e interés nacional, así como pueden generar confusión en los órganos técnicos del referido Sistema Nacional durante su aplicación.*



¹ Vigente desde el 24 de febrero de 2017.

² Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252. Artículo 6 Literal f). Aprueba las brechas identificadas y los criterios para la priorización de las inversiones a ser aplicadas en la elaboración de su PMI, en el marco de la política sectorial y planes respectivos.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Sobre el particular, de acuerdo al numeral 3 del artículo 7 de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones entre sus competencias compartidas, planea, regula, gestiona, ejecuta, supervisa y evalúa la infraestructura vial, ferroviaria, aeroportuaria, portuaria y vías navegables, en el ámbito de su competencia. Por lo tanto, considerando que la construcción de un aeropuerto en la provincia de Oxapampa, departamento de Pasco, es un tema de materia aeroportuaria, corresponderá realizar las coordinaciones correspondientes con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

- Asimismo, a partir del presente año los Sectores, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales sólo podrán formular y evaluar³ y, ejecutar⁴ las inversiones que se encuentren previstas en el PMI 2018-2020, el cual será actualizado cada año con un horizonte de 3 años por las referidas Entidades Públicas. En ese sentido, las inversiones que se incluyan o se deriven de las normas que declaren de necesidad pública e interés nacional las intervenciones, deben estar incluidas en el PMI de la Entidad Pública competente.
- En la misma línea, a fin de consolidar la aplicación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones entre sus órganos técnicos, con fecha 07 de febrero de 2018 entró en vigencia la nueva Directiva para la Programación Multianual que regula y articula la fase de Programación Multianual del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y la fase de Programación del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 035-2018-EF/15⁵, la cual tiene por finalidad regular y articular dichas fases, debiendo la **Programación Multianual sujetarse a los criterios de continuidad, de ejecutabilidad y oportunidad de las inversiones**, en razón de ello los órganos técnicos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones deben programar sus inversiones en base al cierre de brechas de infraestructura o acceso a servicios públicos y a los referidos criterios.

2.2 Por otro lado, cabe indicar, de manera informativa, que durante la vigencia del derogado Sistema Nacional de Inversión Pública⁶, no se registró en el aplicativo informático del Banco de Proyectos⁷ ningún proyecto de inversión con la denominación recogida en el Proyecto de Ley ni ningún proyecto vinculado al mismo. Asimismo, en el Banco de Inversiones⁸ del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, tampoco se registró ningún proyecto de inversión con la denominación recogida en el Proyecto de Ley ni ningún proyecto vinculado al mismo.

(...)"

³ Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252. Artículo 11. Numeral 11.1. La fase de Formulación y Evaluación se inicia con la elaboración de la Ficha Técnica o del estudio de pre inversión respectivo, siempre que el proyecto de inversión está previsto en el PMI respectivo.

⁴ Decreto Legislativo N° 1252. Artículo 4. Numeral 4.3. Únicamente podrá asignarse recursos e iniciarse la fase de Ejecución de las inversiones consideradas en el programa multianual de inversiones correspondiente. (...).

⁵ Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" 06.02.2018.

⁶ Vigente hasta el 23 de febrero de 2017.

⁷ El cual es de acceso público a través del portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas www.mef.gob.pe.

⁸ El cual es de acceso público a través del portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas www.mef.gob.pe.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

2.2 Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada

Mediante el Memorando N° 033-2018-EF/68.02, la Dirección General Política de Promoción de la Inversión Privada hace suyo el Informe N° 042-2018-EF/68.02 de la Dirección de Política de Inversión Privada, con el cual emite opinión en los siguientes términos:

"(...)

- 2.1 *Sobre el particular, corresponde señalar que conforme a la normatividad vigente, la planificación y desarrollo de la infraestructura aeroportuaria nacional se encuentra bajo competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en tanto que el desarrollo aeroportuario regional es una competencia compartida con los Gobiernos Regionales.*
- 2.2 *Adicionalmente, corresponde indicar que la determinación de las competencias en dicha materia se sustenta en el carácter de la infraestructura. Al respecto, el Decreto Supremo N° 019-2007-MTC estableció los criterios de clasificación de la infraestructura aeroportuaria del país y la jerarquización de los aeródromos de propiedad pública a cargo de la Dirección General de Aeronáutica Civil. En tal sentido, para determinar la calificación de "aeropuerto", corresponde que técnicamente el MTC –a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil– determine las competencias (nacionales o regionales) y el alcance de la infraestructura aeroportuaria.*
- 2.3 *Por otra parte, es de señalar que una de las alternativas para la construcción de la infraestructura aeroportuaria es mediante la participación del sector privado bajo la modalidad de las Asociaciones Público Privadas. En tal sentido, en caso se tratase de participación privada en la provisión de infraestructura pública, es el Estado a través de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, quien prioriza y orienta el desarrollo ordenado de las Asociaciones Público Privadas y Proyecto en Activos según las prioridades nacionales, sectoriales y locales, considerando para ello la política de descentralización del país⁹.*
- 2.4 *En consecuencia corresponde a las entidades públicas, en el marco de sus Políticas y Planes Sectoriales, la identificación y priorización de los proyectos a desarrollarse en su sector. Por lo tanto, no corresponde que mediante una Ley se priorice un proyecto de inversión, sino por las entidades competentes.*
- 2.5 *Finalmente, el Proyecto de Ley bajo análisis determina ex ante la necesidad de construcción de un aeropuerto, sin presentar el sustento técnico que permita dicha intervención, por lo que su incorporación a través de un Proyecto de Ley no permite determinar si la construcción del aeropuerto es económica y técnicamente viable. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la ejecución de un proyecto de inversión tal como un aeropuerto, califica como un monopolio natural con altos costos hundidos, por lo que resulta indispensable evaluar la demanda del proyecto (flujos actuales y futuros de carga y pasajeros) y sus costos para determinar si*



⁹ Decreto Legislativo N° 1224
Artículo 4 - Principios
(...)
d) Planificación



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

resulta técnicamente eficiente ejecutar un proyecto de inversión como el propuesto.

De igual manera, dicho análisis técnico deberá considerar los proyectos que se encuentran actualmente en cartera para entregar en concesión el Tercer Grupo de Aeropuertos Regionales, que comprendería las ciudades de Jauja, Huánuco, Jaén, Ilo, Yurimaguas, Chimbote, Rioja y Tingo María.

(...)"

2.3 Dirección General de Presupuesto Público

- 2.3.1 La Dirección General de Presupuesto Público, en el marco de sus competencias legalmente establecidas en el artículo 4 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, no es competente para emitir opinión respecto de las declaraciones de necesidad pública e interés nacional que realicen las Entidades Públicas o el Congreso de la República.
- 2.3.2 Sin perjuicio de lo antes señalado, se formula observación al proyecto de Ley, debido a que en el análisis costo beneficio no se señala el costo para la construcción del Aeropuerto de Oxapampa, que permita dimensionar el gasto y que demuestre que se cuenta con los recursos presupuestales suficientes para dicho financiamiento, sin demandar recursos al Tesoro Público en salvaguarda del Principio de Equilibrio Presupuestario.
- 2.3.3 Los aspectos antes señalados, son requeridos por las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas por los literales c) y d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, que establece que todo proyecto de norma debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.
- 2.3.4 Asimismo, considerando lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Por tanto el proyecto de Ley vulnera lo dispuesto en el citado artículo constitucional.



III. CONCLUSIONES:

En atención a lo expuesto, se observa el proyecto de Ley por las siguientes consideraciones:

- 3.1 Es competencia de cada Sector del Gobierno Nacional, Gobierno Regional o Gobierno Local en base al diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o acceso a servicios públicos, seleccionar y priorizar sus inversiones a ser consideradas en la Cartera de Inversiones del Programa Multianual de Inversiones, conforme a los criterios de priorización de las inversiones aprobados por su Órgano Resolutivo, por lo cual las intervenciones vinculadas con inversiones financiadas con recursos públicos, declaradas de necesidad pública e interés nacional mediante Ley, no se sustraen de la aplicación de los referidos criterios para su priorización. Asimismo, dichas inversiones, previas a su formulación y evaluación y, ejecución deben estar previstas en el Programa Multianual de Inversiones de la Entidad competente.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

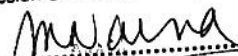
"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

- 3.2 No corresponde que mediante una Ley se priorice un proyecto de inversión, dado que la identificación y priorización de los proyectos a desarrollarse, corresponde a las entidades públicas competentes en el marco de sus Políticas y Planes Sectoriales.
- 3.3 El proyecto de Ley bajo análisis determina ex ante la necesidad de construcción de un aeropuerto, sin presentar el sustento técnico que permita dicha intervención, por lo que su incorporación a través de un Proyecto de Ley no permite determinar si la construcción del aeropuerto es económicamente y técnicamente viable.
- 3.4 Contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario, y la prohibición de iniciativa de gasto congresal, contemplados en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú, respectivamente; así como lo dispuesto en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Asimismo, carece de una evaluación presupuestal y análisis costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme a lo indicado en los literales c) y d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

En ese sentido, se adjunta al presente un proyecto de oficio dirigido al Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, para el trámite correspondiente de considerarlo su Despacho pertinente.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección General de Presupuesto Público

.....
MARIA ANTONIETA ALVA LUPERDI
Directora General