



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho Ministerial

197016

391

M.P. 10660

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

CARLOS AUGUSTO OLIVA NEYRA
MINISTRO

Lima, 17 SET. 2018

OFICIO N° 125.6 -2018-EF/10.01

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



Asunto : Proyecto de Ley N° 2589/2017-CR

Referencia : Oficio N° 1185-2017-2018-CTS/ CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, a través del cual su Despacho solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2589/2017-CR, Ley que declara de necesidad pública y prioritario interés nacional la construcción del Canal Logístico del Centro del Perú.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 0104-2018-EF/50.04, elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

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

Atentamente,



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”

INFORME N° 0104- 2018-EF/50.04

Para : Señora
BETTY SOTELO BAZÁN
Viceministra de Hacienda

Asunto : Proyecto de Ley N° 2589/2017-CR, “Ley que declara de necesidad pública y prioritario interés nacional la construcción del Canal Logístico del Centro del Perú”

Referencia : a) OFICIO N° 1185-2017-2018-CTC/CR
b) OFICIO N° 418-2017-2018-ILJ/CR

Fecha : 05 JUN. 2018

I. ANTECEDENTE:

A través de los documentos de la referencia, la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República y el Sr. Israel Lazo Julca, Congresista de la República, solicitan la opinión del Ministerio, con relación al Proyecto de Ley N° 2589/2017-CR, “Ley que declara de necesidad pública y prioritario interés nacional la construcción del Canal Logístico del Centro del Perú”, en adelante Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS:

Opinión de la Dirección General de Presupuesto Público

2.1 Las competencias de la Dirección General de Presupuesto Público se encuentran establecidas en la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, y en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, y están enmarcadas en los aspectos de orden presupuestario. En este sentido, esta Dirección General carece de competencia para emitir opinión con relación a declaratorias de necesidad pública y prioritario interés nacional.

2.2 Sin perjuicio de lo anterior, se debe indicar que el presupuesto constituye la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades que forman parte del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos, de conformidad con lo señalado en el numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

En esa línea, el gasto público constituye el conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de servicios públicos y acciones desarrolladas por las entidades de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, conforme a lo señalado en el artículo 12 de la Ley N° 28411.

2.3 Al respecto, si bien el Análisis Costo Beneficio de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley indica que “La presente iniciativa no implica, por sí, mayor gasto para el erario nacional (...)”, esta Dirección General considera que la construcción e implementación del “Canal Logístico del Centro del Perú”, la modernización del Ferrocarril Central





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”

Andino, así como viabilizar mecanismos de financiamiento público, de asociación público privada, entre otras disposiciones, no se encuentran previstas y podrían generar un impacto en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, pudiéndose realizar demandas de recursos adicionales al Tesoro Público para su implementación, y por lo tanto, generando gasto público.

- 2.4 Por lo tanto, conforme a lo indicado en el párrafo anterior, esta Dirección General considera que la implementación del Proyecto de Ley genera gasto público, por lo cual resulta necesario especificar sobre su financiamiento, y contar, como requisito para el inicio del trámite del Proyecto de Ley, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden 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 costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme a lo dispuesto 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, respectivamente.

Cabe indicar que, al generarse gasto público se vulnera el Principio de Equilibrio Presupuestario, y la prohibición de iniciativa de gasto congresal, contemplados en los artículos 78¹ y 79² de la Constitución Política del Perú, respectivamente, y lo dispuesto en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411³, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Opinión de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada

- 2.5 Sobre el particular, corresponde señalar que, en el marco de lo establecido en el literal f) del artículo 145 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)⁴, la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada es competente para evaluar y coordinar aquellas propuestas normativas que tengan impacto en el desarrollo y promoción de la inversión privada mediante asociaciones público privadas (APP), proyectos en activos y obras por impuestos, en concordancia con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, aprobado por Decreto Supremo N° 254-2017-EF, y sus normas reglamentarias, y la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.
- 2.6 Al respecto, el artículo único del Proyecto de Ley propone declarar de necesidad pública y de prioritario interés nacional lo siguiente:

¹ Artículo 78.- **Proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero**
(...) El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado (...).

² Artículo 79.- **Restricciones en el Gasto Público**

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...).

³ Artículo I.- **Equilibrio presupuestario**

El Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente

⁴ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF y normas modificatorias.





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”

- a) La construcción e implementación del “Canal Logístico del Centro del Perú”, que comprende un puerto seco en la provincia de La Oroya y la modernización del Ferrocarril Central Andino.
 - b) La viabilidad de los mecanismos de financiamiento público, de inversión privada, de asociación público privada, de cooperación internacional.
 - c) La cooperación y coordinación de la celebración de convenios para la materialización de los fines de la Ley.
- 2.7 Sobre el particular, de acuerdo a las competencias de esta Dirección General, corresponde evaluar las propuestas legislativas señaladas en los literales a) y b) indicados en el numeral 2.6 del presente informe.

Sobre la propuesta referida a la declaración de necesidad pública y de prioritario interés nacional la construcción e implementación de un puerto seco en la provincia de La Oroya.

- 2.8 El proyecto referido al puerto seco en la provincia de La Oroya, no responde a una APP, proyecto en activos u obras por impuestos, por lo que la mencionada propuesta legislativa no contiene materias de competencia de esta Dirección General.
- 2.9 Sin perjuicio de lo antes señalado, debe considerarse que las APP constituyen una de las modalidades entre las que puede optar el Estado para la ejecución de proyectos de infraestructura pública o servicios públicos. Esta modalidad, alternativa a la contratación pública tradicional regulada en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, tiene 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 lo largo de la vida del proyecto (Principio de Valor por Dinero).
- 2.10 Bajo estas premisas y en concordancia con los alcances del Principio de Valor por Dinero, el numeral 2.4 del artículo 2 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, establece que el Organismo Promotor de la Inversión Privada, los Ministerios, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, deben seleccionar la modalidad de ejecución más adecuada para llevar a cabo el proyecto, teniendo en cuenta la aplicación de los criterios de elegibilidad. De esta manera, corresponde a dichas entidades evaluar y determinar, bajo un enfoque cualitativo, los beneficios de desarrollar un proyecto como una APP, frente al régimen general de contratación pública.
- 2.11 Por lo antes señalado, las entidades competentes deberán evaluar si la distribución de riesgos propuesta bajo un esquema de APP genera mayores beneficios para la sociedad, que los que se obtendrían bajo un modelo de contratación pública tradicional. Estos beneficios podrían estar relacionados a menores gastos de inversión, reducción de los plazos de ejecución, menores tarifas, mejores niveles de servicio a los usuarios, menores gastos de operación y mantenimiento, entre otros.
- 2.12 Por ello, para determinar si un proyecto de inversión debe ser ejecutado a través de la modalidad de APP o de obra pública, se requerirá contar con las opiniones de las unidades orgánicas y entidades competentes, tal como lo establece el ordenamiento jurídico vigente. Por lo tanto, no es la Ley sino las evaluaciones técnicas, legales y económicas desarrolladas por las entidades competentes, las que legitiman y sustentan la elección de una u otra modalidad para la ejecución de proyectos de inversión pública;





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”

de lo contrario, el Proyecto de Ley tendría efectos meramente declarativos o incluso, podría generar una utilización ineficiente de los recursos públicos, contraviniendo lo dispuesto en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

- 2.13 De modo complementario, el artículo 4 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, señala que corresponde a los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, la priorización y orientación del desarrollo ordenado de las APP y proyectos en activos según las prioridades nacionales, sectoriales, regionales y locales, considerando para ello la política de descentralización del país. Esta disposición se sustenta principalmente en lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política del Perú, en el que se establece que *“la dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo”*.
- 2.14 Así, la declaración de interés nacional y necesidad pública, para el desarrollo de proyectos de inversión, es una facultad correspondiente a los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el marco de sus competencias definidas en las normas del sector correspondiente (Ministerio); Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respectivamente, los cuales tienen a su cargo la gestión de determinada infraestructura pública y/o servicio público, conforme a su presupuesto, planes y programas aprobados.



Sobre la declaración de necesidad pública y de prioritario interés nacional de la modernización del Ferrocarril Central Andino

- 2.15 Sobre el particular, es de señalar que, en el marco de sus competencias establecidas en el literal f) del artículo 145 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas⁵, esta Dirección General es competente para evaluar y coordinar aquellas propuestas normativas que tengan impacto en el desarrollo y promoción de la inversión privada mediante APP, proyectos en activos y obras por impuestos, en concordancia con lo dispuesto en la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, el TUO del Decreto Legislativo N° 1224⁶ y sus normas reglamentarias.
- 2.16 Al respecto, es preciso indicar que, la declaración de interés nacional y necesidad pública, para el desarrollo de proyectos de inversión, es una facultad correspondiente a los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el marco de sus competencias definidas en las normas del sector correspondiente (Ministerio); Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respectivamente, las cuales tienen a su cargo la gestión de determinada infraestructura pública y/o servicio público, conforme a su presupuesto, planes y programas aprobados.

En tal sentido, son las autoridades competentes previstas por la normativa vigente, a quienes –conforme a sus políticas, planes y presupuestos aprobados - les corresponde declarar la prioridad y/o necesidad para el desarrollo y/o ejecución de proyectos de

⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF y normas modificatorias.

⁶ Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 254-2017-EF



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”

inversión que tengan como objetivo la provisión de infraestructura pública y/o servicios públicos a su cargo. En ese sentido, es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) el ente encargado de efectuar la priorización para el desarrollo y/o ejecución de proyectos de inversión en infraestructura ferroviaria.

- 2.17 En cuanto a la modernización del Ferrocarril Central Andino, es necesario mencionar que, con fecha 19 de julio de 1999, el Estado peruano, a través del MTC, suscribió con la empresa Ferrovías Central Andina S.A. (en adelante, el Concesionario) el Contrato de Concesión del Ferrocarril del Centro (en adelante, el Contrato de Concesión) con un plazo de 30 años y con ampliaciones de plazo de 5 años. Así, la vigencia de la concesión podrá durar como máximo 60 años. Su modalidad es de concesión autofinanciada.

Dicho contrato, según su cláusula segunda, tiene como objeto otorgar en concesión el mantenimiento, rehabilitación y explotación de los bienes de la concesión, y la construcción de obras de infraestructura vial ferroviaria para la prestación de servicios de transporte ferroviario y de servicios complementarios en el área matriz del ferrocarril del centro. En cuanto a la explotación de servicios de transporte ferroviario, el diseño de la concesión no contempló la entrega en concesión del servicio de transporte ferroviario de pasajeros y carga, los cuales podrían ser prestados por otros operadores de servicios de transporte ferroviario.

Adicionalmente, el Concesionario puede prestar los servicios de embarque y desembarque, carga y descarga, mantenimiento de material tractivo y rodante, entre otros. Estos servicios también pueden ser prestados por otros operadores.

- 2.18 Sobre el particular, en cuanto al mejoramiento de dicha infraestructura, el Contrato de Concesión establece en su cláusula tercera⁷, que el Concesionario, realiza a su criterio, las modificaciones, trabajos o mejoras que considere convenientes o que sean necesarias para el mantenimiento, administración y explotación de la concesión, la Infraestructura Vial Ferroviaria y los Servicios de Transporte Ferroviario, conforme a lo estipulado en dicho Contrato y en las Leyes Aplicables. En tal sentido, es de apreciarse que las obras, inversiones y todas las actividades que deben ser desarrolladas por el Concesionario respecto a la infraestructura comprendida en el Ferrocarril Central Andino, se encuentran estipuladas en el Contrato de Concesión.

- 2.19 No obstante ello, en caso las obras para la modernización del Ferrocarril del Centro no se encuentren contenidas en el Contrato de Concesión, debe tenerse presente que, la inclusión o imposición de nuevas obligaciones contractuales de forma unilateral

⁷ 3.6. Mejoras. El Concesionario, a su criterio, debe realizar las modificaciones, trabajos o mejoras que considere convenientes o que sean necesarias para el mantenimiento, administración y explotación de la Concesión, la Infraestructura Vial Ferroviaria y los Servicios de Transporte Ferroviario, conforme a lo estipulado en este Contrato y las Leyes Aplicables. Para ello, sin que esta mención sea limitativa y sin perjuicio de lo establecido en el numeral 3.5., el Concesionario está facultado para modificar o sustituir los elementos integrantes de los Bienes de la Concesión, conforme a las reglas establecidas en este Contrato y considerando que este derecho se otorga con el único propósito de permitir la operación de la Infraestructura Vial Ferroviaria y de la Concesión. Considerando lo indicado en el párrafo anterior, el Anexo No.2 será actualizado anualmente por el Concesionario, lo que se ejecutará mediante una comunicación escrita, con carácter de declaración jurada, que deberá entregar al Concedente y a OSITRAN conjuntamente con el balance y estados financieros auditados a los que se hace referencia en el numeral 5.4. de este Contrato. La actualización del Anexo No.2, también deberá comprender los bienes mencionados en los numerales 3.4.1., 3.4.2. y 3.4.3. y el detalle de los bienes que hubieran sido trasladados, de acuerdo a lo previsto en el numeral 9.5. de este Contrato. El Concesionario deberá acompañar la actualización del Anexo No.2 con aquellos documentos que permitan individualizar los bienes incorporados a dicho Anexo, incluyendo la documentación sustentatoria necesaria. El Concedente y OSITRAN están facultados para solicitar la documentación adicional que consideren pertinente.





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”

mediante un Proyecto de Ley, estaría atentando contra la libertad económica contractual reconocida en el artículo 62° de la Constitución Política del Perú, el cual dispone que los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.

- 2.20 De otro lado, en caso las obras para las actividades propuestas en el Proyecto de Ley se encuentren comprendidas en el marco contractual de la Concesión, no corresponde promulgar una norma legal que intervenga en una relación contractual que ya cuenta con un marco normativo para dichos fines.
- 2.21 En efecto, ya existe un marco normativo que regula las modificaciones contractuales de un contrato de APP. Al respecto, de acuerdo con lo establecido en el numeral 23.1 del artículo 23 del TUO del Decreto Legislativo N° 1224³, el Estado, de común acuerdo con el inversionista, podrá modificar el contrato de APP manteniendo su equilibrio económico financiero y las condiciones de competencia del proceso de promoción, conforme a las condiciones y requisitos que establezca el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF.
- 2.22 Por lo antes señalado, esta Dirección General opina desfavorablemente respecto del Proyecto de Ley bajo comentario, toda vez que en caso las obras para el mejoramiento del Ferrocarril Central Andino no se encuentren comprendidas en el Contrato de Concesión, se estaría vulnerando una disposición constitucional; y en caso si se encontraran comprendidas en dicho Contrato de Concesión, no corresponde una intervención del Poder Legislativo en la relación contractual Concedente-Concesionario. Asimismo, no corresponde que mediante una Ley se priorice el proyecto de inversión objeto del Proyecto de Ley, siendo que ello debe ser realizado por las entidades competentes.



III. CONCLUSIONES

- 3.1 La Dirección General de Presupuesto Público formula observación al Proyecto de Ley N° 2589/2017-CR, “Ley que declara de necesidad pública y prioritario interés nacional la construcción del Canal Logístico del Centro del Perú”, al no especificarse sobre su financiamiento y al carecer de una evaluación presupuestal y análisis costo beneficio, 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. Cabe indicar que, al generarse gasto público, se contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario, y la prohibición de iniciativa de gasto congresal, contemplado en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú, respectivamente, y lo dispuesto en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- 3.2 La Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada formula observación al Proyecto de Ley N° 2589/2017-CR, “Ley que declara de necesidad pública y prioritario interés nacional la construcción del Canal Logístico del Centro del Perú”, por lo siguiente:
- El Proyecto de Ley bajo análisis determina *ex ante* la necesidad de construcción de un puerto seco en la provincia de La Oroya, sin presentar el sustento técnico que

³ Aprobado por Decreto Supremo N° N° 254-2017-EF



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”

permita dicha intervención, por lo que su incorporación a través de un Proyecto de Ley no permite determinar si la construcción de dicho proyecto es económica y técnicamente viable.

- 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.
- El Proyecto de Ley propone la modernización del Ferrocarril del Centro, sin considerar que, la inclusión o imposición de nuevas obligaciones contractuales de forma unilateral mediante un Proyecto de Ley, estaría atentando contra la libertad económica contractual reconocida en el artículo 62° de la Constitución Política del Perú.
- En caso las obras para las actividades propuestas en el Proyecto de Ley sí se encuentren comprendidas en el marco contractual de la Concesión, no corresponde promulgar una norma legal que intervenga en una relación contractual que ya cuenta con un marco normativo para dichos fines.

Finalmente, se adjunta al presente informe, un proyecto de Oficio dirigido a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, y un proyecto de Oficio dirigido al señor Israel Lazo Julca, Congresista de la República, para que vuestro Despacho, de considerarlo pertinente, les brinde el trámite correspondiente.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección General de Presupuesto Público


.....
MARÍA ANTONIETA ALVA LUPERDI
Directora General

