



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Despacho  
Ministerial

Reg. M.P. 16648 / 17.10.18

216414

428

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

CARLOS AUGUSTO OLIVA NEYRA  
MINISTRO

Lima, 16 OCT. 2018

OFICIO N° 1425 -2018-EF/10.01

Señor

**WUILIAN ALFONSO MONTEROLA ABREGU**

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Edificio Víctor Haya de la Torre 3er. Piso, Oficina N° 305, Lima

Presente.-



Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3197/2018-CR

Referencia : Oficio N° 0092-2018-2019/CTC-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual, se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3197/2018-CR, que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto "Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar -Cajamarca-Saramiriza".

Al respecto, se remite copia de la Nota N° 214-2018-EF/63.06, elaborada por la Dirección General de Inversión Pública de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

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

Atentamente,

*Carlos Oliva*





**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA**

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL DIALOGO Y LA RECONCILIACION NACIONAL"

**NOTA N° 192 -2018-EF/63.06**

**Para** : Señor  
**HUGO PEREA FLORES**  
Viceministro de Economía

**Asunto** : Proyecto de Ley N° 3197/2018-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto "Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza"

**Referencia** : Oficio N° 0092-2018-2019/CTC-CR (HR N° 135215-2018)

**Fecha** : Lima, 25 SEP. 2018

Por medio de la presente, me dirijo a usted con relación al Oficio de la referencia, mediante el cual el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicita opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley N° 3197/2018-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto "Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza".

Al respecto, sírvase encontrar adjunto al presente, el Informe N° 192 -2018-EF/63.06, elaborado por la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Inversión Pública, el cual la suscrita hace suyo en toda su extensión.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

  
.....  
**SHEILAH MIRANDA LEO**  
Directora General  
Dirección General de Inversión Pública





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

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

**INFORME N°/92-2018-EF/63.06**

**Para** : Señora  
**SHEILAH MIRANDA LEO**  
Directora General  
Dirección General de Inversión Pública

**Asunto** : Proyecto de Ley N° 3197/2018-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”

**Referencia** : a) Oficio N° 0092-2018-2019/CTC-CR (HR N° 135215-2018)  
b) Memorando N° 2119-2018-EF/50.06  
c) Memorando N° 130-2018-EF/68.02

**Fecha** : Lima, 25 SEP. 2018

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1 Mediante el Oficio de la referencia a), el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicita al Ministerio de Economía y Finanzas que emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3197/2018-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza” (en adelante, el Proyecto de Ley).
- 1.2 Con el Memorando de la referencia b), la Dirección General de Presupuesto Público, en el marco de sus competencias, ha efectuado observaciones al Proyecto de Ley.
- 1.3 Con el Memorando de la referencia c), la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada, en el marco de sus competencias, ha efectuado observaciones al Proyecto de Ley.

**II. ANÁLISIS**

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

**“Artículo Único.- Objeto de la Ley**

Declarar de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar - Cajamarca - Saramiriza.”, sin afectar las áreas naturales y arqueológicas protegidas, así como el medio ambiente”.



**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA**

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

**A. DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA**

- 2.2 Conforme al artículo 119 de la Constitución Política del Perú en concordancia con Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Ministerios son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. Asimismo, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, en el marco de sus funciones previstas en Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, son los responsables de promover la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo integral sostenible de su circunscripción, conforme a sus respectivos planes concertados en armonía con las políticas y planes nacionales.
- 2.3 Por su parte, según la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, regulado por el Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y modificatorias, y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 027-2017-EF y modificatorias, corresponde a los Sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como definir los objetivos a alcanzar respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas de producto específicas e indicadores de resultado, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica.
- 2.4 En ese sentido, los Sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales son los responsables de seleccionar y priorizar las inversiones a ser consideradas en sus respectivas carteras de inversiones conforme a los criterios de priorización que hayan determinado y a su capacidad de gasto para la ejecución de dichas inversiones y la operación y mantenimiento correspondiente, según lo previsto en el párrafo 7.2 del artículo 7 de la 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/15<sup>1</sup>.
- 2.5 De acuerdo con ello, esta Dirección General emite opinión desfavorable al Proyecto de Ley debido a que las declaraciones de necesidad pública y de interés nacional para el desarrollo de inversiones de las entidades públicas del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, aunque puedan ser consideradas como medidas meramente declarativas según se

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 06.02.2018.





**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA**

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

asegurar su ejecución, así como los gastos permanentes para su operación y mantenimiento.

- 2.10 Cabe señalar que 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, la cual 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. Asimismo, el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.
- 2.11 De otro lado en relación a la observación, el Proyecto de Ley 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.
- 2.12 En ese orden de ideas y conforme a lo dispuesto en el literal i) del numeral 7.2 del artículo 7 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, el Titular de la Entidad es responsable de efectuar la gestión presupuestaria, en las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación, y el control del gasto, de conformidad con la Ley General, las Leyes de Presupuesto del Sector Público y las disposiciones que emita la Dirección General de Presupuesto Público. Por lo que, la prioridad de la ejecución de actividades y de proyectos de inversión corresponde ser realizada por cada Titular o máxima autoridad de la Entidad, con sujeción a los recursos presupuestales asignados en un determinado año fiscal.

**C. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA**

- 2.13 En el Memorando N° 130-2018-EF/68.02, la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada (DGPIIP) señala que sus competencias previstas en el literal f) del artículo 145 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>7</sup>, en concordancia con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado (TUO) 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, están orientadas para evaluar y coordinar aquellas propuestas normativas que tengan impacto en el desarrollo y promoción de la inversión privada

<sup>7</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF y normas modificatorias.



**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA**

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

mediante asociaciones público privadas (APP), proyectos en activos y obras por impuestos.

2.14 Con relación al Proyecto de Ley, la DGPIIP precisa 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.

2.15 Por otro lado, en caso de llevarse a cabo el referido proyecto como una APP, el artículo 7 del TUO del Decreto Legislativo N° 1224 del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, establece que la priorización para el desarrollo y/o ejecución de proyectos de inversión en infraestructura pública y/o servicios públicos, sean de alcance nacional, regional o local- es una atribución exclusiva de la entidades competentes que, según ley, tienen a su cargo la gestión de dicha infraestructura y/o servicios, conforme a sus planes, programas y presupuestos aprobados. Es decir, son los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, como titulares del proyecto a desarrollarse, los que identifican, priorizan y formulan los proyectos a ejecutarse bajo las modalidades reguladas en el TUO del Decreto Legislativo N° 1224.

En tal sentido, no corresponde que mediante una iniciativa del Poder Legislativo se priorice un proyecto, sin considerar los planes, programas y presupuestos aprobados de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, como titulares del proyecto a desarrollarse, según corresponda.

2.16 Adicionalmente, 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).

2.17 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



**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA**

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

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.

- 2.18 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.
- 2.19 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, en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, 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. De lo contrario, el Proyecto de Ley tendría efectos meramente declarativos e incluso, podría generar una utilización ineficiente de los recursos públicos, contraviniendo además, el Principio de Valor por Dinero regulado en el TUO del Decreto Legislativo N° 1224.
- 2.20 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".
- 2.21 En ese sentido, 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; o, 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.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

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

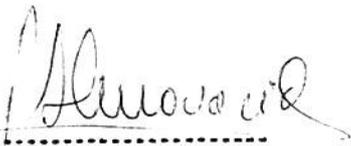
III. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto en el presente informe, la Dirección General de Inversión Pública, la Dirección General de Presupuesto Público y la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada formulan observaciones al Proyecto de Ley N° 3197/2018-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar – Cajamarca – Saramiriza”, de acuerdo a lo siguiente:

- 3.1 Las declaraciones de necesidad y de interés nacional para el desarrollo de inversiones de las entidades públicas del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local resultan contrarias al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones toda vez que es competencia de cada Sector del Gobierno Nacional, Gobierno Regional o Gobierno Local identificar las inversiones a ser consideradas en la cartera de inversiones conforme a los criterios de priorización que hayan determinado y a su capacidad de gasto para la ejecución de dichas inversiones y la operación y mantenimiento correspondiente.
- 3.2 Asimismo, el Proyecto de Ley no acompaña una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios para ejecución del proyecto materia de la propuesta normativa, y su impacto en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, conforme lo exige el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018; por lo que su implementación demandaría recursos financieros adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose igualmente el Principio de Equilibrio Presupuestario establecido por la Constitución Política del Perú y la Ley N° 28411. Cabe señalar que, la propuesta contraviene el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, que prohíbe a los representantes del Congreso de la República crear o aumentar gastos públicos.
- 3.3 Finalmente, la propuesta normativa determina *ex ante* la necesidad de construcción del proyecto “Tren Nor Oriental del Marañón Bayovar-Cajamarca- Saramiriza”, sin presentar el sustento técnico que sustente dicha intervención, por lo que su incorporación a través de un Proyecto de Ley no permite determinar si su construcción es económica y técnicamente viable. Asimismo, dentro de la normativa del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, no corresponde que mediante una Ley se prioricen proyectos de inversión, dado que dicha función corresponde a las entidades públicas competentes en el marco de sus políticas y planes sectoriales.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

  
-----  
JHON ALMONACID TACZA  
DIRECTOR DE NORMATIVIDAD  
Dirección General de Inversión Pública

