



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Despacho  
Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"

CARLOS AUGUSTO OLIVA NEYRA  
MINISTRO

Lima, 08 ENE. 2019

OFICIO N° 015 -2019-EF/10.01

Señor

**WUILIAN A. MONTEROLA ABREGÚ**

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre 3er. Piso. Oficina 305, Lima  
Presente.-



Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3307/2018-CR

Referencia : Oficio N° 0248-2018-2019/CTC-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual su despacho solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3307/2018-CR, que declara de necesidad y utilidad pública la construcción del ferrocarril Cusco, Andahuaylas - Cotabambas, en el departamento de Apurímac, Ayacucho, Marcona, en el departamento de Ica.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 1063-2018-EF/50.07, 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.

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° 1063 -2018-EF/50.07**

**Para** : Señora  
**BETTY SOTELO BAZÁN**  
Viceministra de Hacienda

**Asunto** : Proyecto de Ley N° 3307/2018-CR

**Referencia** : a) Oficio N° 0248-2018-2019/CTC-CR (HR N° E-144316-2018)  
b) Memorando N° 164-2018-EF/68.02  
c) Nota N° 272-2018-EF/63.06

**Fecha** : 17 DIC. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al asunto del rubro, a fin de informar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1 Mediante el documento a) de la referencia, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3307/2018-CR, mediante el cual se propone la “Ley que propone declarar de necesidad y utilidad pública la construcción del ferrocarril Cusco, Andahuaylas – Cotabambas en el departamento de Apurímac, Ayacucho, Marcona en el departamento de Ica” (en adelante, Proyecto de Ley).
- 1.2 A través del documento b) de la referencia, la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada, conforme a sus competencias, emite opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3 Con el documento c) de la referencia, la Dirección General de Inversión Pública, emite opinión sobre el referido Proyecto de Ley

**II. ANÁLISIS**

**2.1 Del Proyecto de Ley**

El Proyecto de Ley propone lo siguiente:

**“Artículo 1. Objeto de la Ley**

*Declárase de necesidad y utilidad pública la ejecución de actividades para la construcción del Ferrocarril Cusco, Cotabambas – Andahuaylas, en el departamento de Apurímac, Ayacucho, Marcona, en el departamento de Ica, que involucra a las regiones de Apurímac, Ayacucho e Ica, a fin de afianzar oferta de la infraestructura Ferroviaria y el desarrollo interandino del sur peruano.*

*Artículo 2.- Del cumplimiento*





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”

*El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo precedente, en el marco de sus competencias, se encuentra a cargo del:*

- a. *Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Cultura, mediante las instituciones públicas sectoriales.*
- b. *Los gobiernos regionales y locales de Cusco, Apurímac, Ayacucho e Ica”. (sic).*

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

Mediante el documento de la referencia b), la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada, adjunta el Informe N° 249-2018-EF/68.06 de la Dirección de Política de Inversión Privada, en el que manifiestan en relación al Proyecto de Ley, lo siguiente:

*2.1 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)<sup>1</sup>, 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 Decreto Legislativo N° 1362, que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas, y sus normas reglamentarias, y la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.*

*2.2 Al respecto, el artículo 1 del Proyecto de Ley propone declarar de necesidad y utilidad pública la construcción del Ferrocarril Cusco, Cotabambas-Andahuaylas, en el departamento de Apurímac, Ayacucho, Marcona, en el departamento de Ica, a fin de afianzar la oferta de infraestructura ferroviaria y el desarrollo interandino del sur peruano.*

*Asimismo, establece en su artículo 2, que el cumplimiento se encontrará a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Ambiente y Ministerio de Cultura, mediante sus instituciones sectoriales.*

*2.3 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.*

<sup>1</sup> 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"

*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 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.*

*2.4 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).*

*2.5 Al respecto, en caso de llevarse a cabo el proyecto materia del Proyecto de Ley como una APP, el principio de Planificación contenido en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1362, establece que las entidades públicas titulares de proyectos, prioriza y orienta el desarrollo ordenado de las APP y de los Proyectos en Activos, según las prioridades y planes nacionales, sectoriales, regionales y locales, considerando para ello la política de descentralización del país*



*En consecuencia, 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 Decreto Legislativo N° 1362.*

*2.6 Bajo estas premisas y en concordancia con los alcances del Principio de Valor por Dinero, el numeral 3.3 del artículo 3 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, establece que tanto el Organismo Promotor de la Inversión Privada como la entidad pública titular del proyecto deben buscar una combinación óptima entre los costos y la calidad de los servicios ofrecidos a los usuarios, teniendo en cuenta una adecuada distribución de riesgos en todas las fases del proyecto de APP. De esta manera, corresponde a dichas entidades evaluar y determinar, la modalidad de ejecución más adecuada para llevar a cabo el proyecto, teniendo en cuenta la aplicación de los criterios de elegibilidad.*

*2.7 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*



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”

*tarifas, mejores niveles de servicio a los usuarios, menores gastos de operación y mantenimiento, entre otros.*

2.8 *En tal sentido, 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 Decreto Legislativo N° 1362 y su Reglamento.*

2.9 *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; 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.*

### 2.3 Opinión de la Dirección General de Inversión Pública

Mediante el documento de la referencia c), la Dirección General de Inversión Pública, adjunta el Informe N° 229-2018-EF/63.06 de la Dirección de Normatividad, en el que manifiestan en relación al Proyecto de Ley, lo siguiente:

“(…)

2.2 *Con respecto a lo establecido en el Proyecto de Ley, debe indicarse que de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política del Perú en concordancia con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Ministerios son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las 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*





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"**

*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>2</sup>.*
- 2.5 *De acuerdo con ello, esta Dirección General emite opinión desfavorable al Proyecto de Ley debido a que las declaraciones de necesidad y utilidad pública 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 indica en la Exposición de Motivos<sup>3</sup>, son contrarias a la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, la cual tiene por finalidad que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, realice una programación multianual de sus inversiones consistente con los objetivos de la planificación estratégica y con la programación de su presupuesto, en el marco de un manejo sostenible de las finanzas públicas.*
- 2.6 *Sin perjuicio de ello, de manera informativa debe mencionarse que en el aplicativo informático del Banco de Inversiones<sup>4</sup> del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones no se encuentra registrada ninguna inversión financiada con fondos públicos con la denominación recogida en el Proyecto Ley. Asimismo, tampoco se registró en el Banco de Proyectos del derogado Sistema Nacional de Inversión Pública ningún proyecto de inversión con la denominación antes señalada.*
- 2.7 *De otro lado, se debe precisar que es posible acceder a las ciudades de Cusco, Cotabambas, Andahuaylas, Ayacucho y Marcona a través de las rutas*



<sup>2</sup> Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 06.02.2018.

<sup>3</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pág. 11.

<sup>4</sup> Cuya información es de acceso público a través del portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe).



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"

*nacionales pavimentadas PE-26, PE-1S, PE-28A, PE-3S, las cuales forman parte de la red vial nacional.*

2.8 Finalmente, en caso se programe el proyecto de inversión a que hace referencia el Proyecto de Ley corresponderá la aplicación del Ciclo de Inversión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

(...)"

## 2.4 Opinión de la Dirección General de Presupuesto Público

En principio debemos manifestar que las atribuciones de la Dirección General de Presupuesto Público, establecidas en el artículo 4 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, están enmarcadas en los aspectos de orden presupuestario<sup>5</sup> y por tanto solo absuelve consultas relacionadas al Proceso Presupuestario, no teniendo facultades para opinar sobre la declaratoria de necesidad y utilidad pública que establece el Proyecto de Ley.

No obstante lo anterior, esta Dirección General hace notar que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, no contiene una evaluación presupuestal y un análisis costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos que determine las implicancias presupuestales que generarían la ejecución de actividades para la construcción del Ferrocarril Cusco, Cotabambas – Andahuaylas, en el departamento de Apurímac, Ayacucho, Marcona, en el departamento de Ica, que involucra a las regiones de Apurímac, Ayacucho e Ica; así como el impacto de la aprobación del referido Proyecto de Ley en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, conforme lo exigen 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.

En tal razón, de implementarse el mandato contenido en el Proyecto de Ley, se estaría demandando recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose en consecuencia el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el artículo I del Título Preliminar Principios Regulatorios de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Finalmente, teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley es de iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)". Por tanto, el Proyecto de Ley vulnera lo dispuesto en el citado artículo constitucional.

## III. CONCLUSIONES

3.1 El Proyecto de Ley bajo análisis determina *ex ante* la necesidad de construir el Ferrocarril Cusco, Cotabambas-Andahuaylas, en el departamento de Apurímac,

<sup>5</sup> La Dirección General de Presupuesto Público es la más alta autoridad técnico-normativa en materia presupuestaria, cuyas funciones se orientan a la dirección de la gestión de las fases del proceso presupuestario.



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”

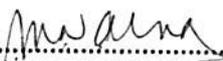
Ayacucho, Marcona, en el departamento de Ica, sin presentar el sustento técnico para dicha intervención, por lo que su incorporación a través de un Proyecto de Ley no permite determinar si su desarrollo es económica y técnicamente viable.

- 3.2 En el marco 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.
- 3.3 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.
- 3.4 La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 3307/2018-CR, no contiene una evaluación presupuestal y un análisis costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos que determine las implicancias presupuestales que se generarían la ejecución de actividades propuestas, conforme lo exigen 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; contraviniendo, en consecuencia, 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, y lo dispuesto en el artículo I del Título Preliminar Principios Regulatorios de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Adjunto al presente, se eleva a su Despacho un proyecto de oficio dirigido Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, para el trámite correspondiente de considerarlo pertinente.

Atentamente,

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
Dirección General de Presupuesto Público

  
.....  
MARÍA ANTONIETA ALVA LUPERDI  
Directora General

