



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 392/2021-CR, Ley que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades facultando a los Gobiernos Regionales y Locales a realizar acuerdos G2G con gobiernos extranjeros como mecanismo de contratación, ante las brechas en infraestructura presentes en todo el territorio nacional.

Referencia : OFICIO N° 0209-2021-2022/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Lima, 20 de julio de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 392/2021-CR, Ley que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades facultando a los Gobiernos Regionales y Locales a realizar acuerdos G2G con gobiernos extranjeros como mecanismo de contratación, ante las brechas en infraestructura presentes en todo el territorio nacional.

Al respecto, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 392/2021-CR, Ley que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades facultando a los Gobiernos Regionales y Locales a realizar acuerdos G2G con gobiernos extranjeros como

mecanismo de contratación, ante las brechas en infraestructura presentes en todo el territorio nacional, corresponde a la iniciativa presentada por el Congresista Idelso Manuel García Correa, integrante del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocida en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

- 2.2 A través del Oficio N° 0209-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el precitado Proyecto de Ley N° 392/2021-CR; el mismo que se encuentra sustentado en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria.
- 2.3 Mediante el Memorando N° D000843-2022-PCM-SD la Secretaría de Descentralización remite el Informe N° D000031-2022-PCM-SSFD-MCL, con la finalidad de atender el pedido de opinión presentado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos locales y Modernización de la Gestión del Estado sobre el Proyecto de Ley N° 392/2021-CR.
- 2.4 Con Oficio Múltiple N° D001324-2021-PCM-SC la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio de Relaciones Exteriores, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 392/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección"*.

Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

¹ **Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

² **Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

³ **Pedidos de información**

Artículo 69.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones

(...).

3.2. El Proyecto de Ley N° 392/2021-CR, tiene por objeto modificar la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, facultando a los Gobiernos Regionales y Locales a realizar Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) con gobiernos extranjeros como mecanismo de contratación, ante las brechas en infraestructura presentes en todo el territorio nacional. Asimismo, el Proyecto de Ley establece lo siguiente:

- El artículo 2 establece la finalidad de la norma legal.
- El artículo 3 establece que se celebran acuerdos con los gobiernos extranjeros, como mecanismo de contratación.
- El artículo 4 establece la modificación del artículo 34 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"Artículo 34.- CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES LOCALES

*Las contrataciones y adquisiciones que realizan los gobiernos locales se sujetan a la ley de la materia, debiendo hacerlo en acto público y preferentemente con las empresas calificadas constituidas en su jurisdicción, y a falta de ellas con empresas de otras jurisdicciones. **Así mismo, los gobiernos locales quedan facultados para realizar Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) con Gobiernos Extranjeros para las contrataciones que involucren implementación de obras públicas.***

Los procesos de contratación y adquisición se rigen por los principios de moralidad, libre competencia, imparcialidad, eficiencia, transparencia, economía, vigencia tecnológica y trato justo e igualitario; tienen como finalidad garantizar que los gobiernos locales obtengan bienes, servicios y obras de la calidad requerida, en forma oportuna y a precios o costos adecuados."

- El artículo 5 establece la modificación del artículo 35 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en los siguientes términos:

"Artículo 35.- CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES LOCALES

Las contrataciones y adquisiciones que realizan los gobiernos regionales se sujetan a la Ley de la materia, promoviendo la actividad empresarial regional.

Para las obras públicas, los gobiernos regionales quedan facultados a realizar Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) con Gobiernos Extranjeros."

- La Primera y Segunda Disposición Complementaria Final establecen la reglamentación y aplicabilidad de la norma, respectivamente.

3.3. La Exposición de Motivos que sustenta el Proyecto de Ley señala que actualmente, los Gobiernos Regionales y Locales presentan una serie de brechas en infraestructura en todos los sectores productivos del país como consecuencia de su deficiente capacidad de ejecución presupuestal y la rigidez de la Ley de Contrataciones del Estado, en ese sentido, esto hace imperativo y necesario la intervención del actual Congreso de la República en la

aprobación de una norma que faculte a los Gobiernos Regionales y Locales el poder realizar directamente Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) con Gobiernos Extranjeros como mecanismo de contratación, sin la presencia de la intermediación de otra entidad u órgano del Estado, para que mediante el uso de los contratos NEC⁴, se pueda implementar una serie de proyectos de inversión pública en obras de infraestructura, sin que la Ley de Contrataciones del Estado y la deficiente capacidad técnica del personal encargado de viabilizar la ejecución del gasto, sea un impedimento, puesto que con los contratos NEC, se contará con equipos técnicos expertos del extranjero en ejecución de obras de infraestructura, además de no tener que operar bajo la Ley de Contrataciones del Estado. Así mismo, estos acuerdos estarán dentro del marco de políticas generales del Estado, apuntando a lograr los objetivos estratégicos del país, como parte del presupuesto por resultados.

Opinión de la Secretaría de Descentralización

- 3.4. Mediante el Memorando N° D000843-2022-PCM-SD la Secretaría de Descentralización remite el Informe N° D000031-2022-PCM-SSFD-MCL elaborado por la Subsecretaría de Fortalecimiento de la Gestión Descentralizada, sobre el Proyecto de Ley N° 392/2021-CR, el mismo que señala:

"Comentarios al Proyecto de Ley

3.3. De la revisión efectuada al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, se realizan los siguientes comentarios:

(...)

v. ... De ahí que debe justificarse normativamente si la medida normativa puede implementarse con la sola modificación a las leyes orgánica y si los gobiernos descentralizados cuentan con las capacidades institucionales para ello.

(...)

IV. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo expuesto, se concluye lo siguiente:

4.1. La medida de facultar a los gobiernos regionales y locales realizar acuerdos G2G con gobiernos extranjeros como mecanismo de contratación, ante brechas en infraestructura presentes en todo el territorio nacional, amerita un mayor análisis en el marco de la legislación vigente en materia de contrataciones del Estado y a partir de las condiciones mínimas que garanticen el éxito de la medida normativa propuesta, por lo que correspondería principalmente a los Ministerios de Relaciones Exteriores, así como de Economía y Finanzas evaluar la factibilidad técnica de dicha medida normativa. En lo que corresponde a las competencias de la Secretaría de Descentralización se advierte la necesidad de fortalecer la justificación normativa y la determinación de que se cumplen con las condiciones mínimas para llevar a cabo dicha posibilidad de mecanismos de contratación."

⁴ New Engineering Contract.

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Falta de sustento en la Exposición de Motivos

- 3.5 Sobre el particular, el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.
- 3.6 Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual "contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta".
- 3.7 El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, **la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas**, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.
- 3.8 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.
- 3.9 El Análisis Costo Beneficio (ACB) realiza "(...) *el análisis del impacto social, económico, institucional, político y ambiental de la norma propuesta en el dictamen, cuando corresponda. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia. Se debe evitar la frase genérica La presente ley no irroga gasto al Estado*"⁵. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general⁶.
- 3.10 En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"⁷.

⁵ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 91 y 92.

⁶ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

⁷ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

- 3.11 El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"⁸.
- 3.12 Ahora bien, de conformidad con la opinión de la Secretaría de Descentralización, en la Exposición de Motivos no se justifica que la sola medida normativa puede implementarse con la modificación de leyes orgánicas (Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales), considerando el marco normativo vigente; además, no se justifica (con sustento fáctico o numérico) que los gobiernos descentralizados cuenten con las capacidades institucionales para su implementación, ni las condiciones que deberán cumplir estos mecanismos de contratación; asimismo, en la fundamentación jurídica no se ha considerado que la Ley de Contrataciones del Estado prevé disposiciones sobre el particular (V.gr. la Vigésima Primera Disposición Complementaria Final⁹ del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 082-2019-EF); por lo que, la referida propuesta legislativa no cuenta con una debida fundamentación conforme a lo dispuesto en la normativa citada.
- 3.13 Cabe indicar que, el Proyecto de Ley N° 392/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Relaciones Exteriores establecidas en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica de Ministerio de Economía y Finanzas¹⁰, y la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores¹¹, respectivamente; motivo por el cual, mediante el

⁸ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

⁹ **Vigésima Primera. Contratos de Estado a Estado**

En las contrataciones que realice el Estado con otro Estado, la adquisición de bienes, contratación de servicios, ejecución de obras, la gestión, desarrollo u operación, pueden ser ejecutadas por el otro Estado a través de sus propios organismos, dependencias, empresas públicas o privadas nacionales o extranjeras. La contratación de Estado a Estado se regula bajo los alcances del comercio internacional y por las normas y principios del derecho internacional.

La contratación de Estado a Estado debe autorizarse mediante Decreto Supremo refrendado por el titular del sector correspondiente, declarando de interés nacional el objeto de contratación, la cual debe cumplir con las siguientes condiciones:

(i) Indagación de mercado que permita identificar a los posibles Estados que puedan cumplir con lo requerido por el Estado peruano.

(ii) Informe técnico-económico que compare las condiciones ofrecidas por los Estados interesados y evidencie las ventajas para el Estado peruano de contratar con otro Estado.

(iii) Informe de la oficina de presupuesto o la que haga las veces del sector correspondiente, que señale que se cuenta con el financiamiento necesario para dicha contratación, salvo que, se requiera concertar una operación de endeudamiento, en cuyo caso, la misma debe estar contemplada en el Programa Anual de Endeudamiento del año respectivo.

(iv) Declaratoria de viabilidad y/o aprobación en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, cuando corresponda. Los contratos o convenios pueden incluir cláusulas que contemplen: i) plan de transferencia de conocimientos relacionados con el objeto del acuerdo; ii) plan para el legado del país; iii) compromiso de implementar una Oficina de Gestión de Proyectos (PMO) cuando el objeto incluya la gestión de proyectos; y, iv) la obligación de remitir la documentación referida a la ejecución del contrato o convenio por parte del otro Estado. Esta información debe ser puesta en conocimiento del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y de los órganos que conforman Sistema Nacional de Control, cuando estos lo soliciten.

Si la contratación tiene como objeto la adquisición de bienes, la entrega puede realizarse en zona primaria o en el lugar que los gobiernos contratantes convengan. Si el objeto de contratación es un servicio este se realiza en el lugar donde las partes contratantes convengan."

¹⁰ **Artículo 5.-** Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional".

¹¹ **Artículo 4.- Ámbitos de competencia**

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce sus funciones dentro de los siguientes ámbitos de competencia para el logro de los objetivos y metas del Estado:

- a) Política Exterior.
- b) Relaciones Internacionales.
- c) Cooperación Internacional".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Oficio Múltiple N° D001324-2021-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a los referidos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a las consideraciones expuestas en el presente informe, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera **no viable** el Proyecto de Ley N° 392/2021-CR, Ley que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades facultando a los Gobiernos Regionales y Locales a realizar acuerdos G2G con gobiernos extranjeros como mecanismo de contratación, ante las brechas en infraestructura presentes en todo el territorio nacional.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante Oficio Múltiple N° D001324-2021-PCM-SC se trasladó a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente Informe, así como el Informe N° D000031-2022-PCM-SSFD-MCL de la Secretaría de Descentralización, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.: