Proyecto de Ley N° 5760/2023-CR

PERÚ CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
24 AGO. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:36

NORMA YARROW LUMBRERAS
Congresista de la República

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

La Congresista de la República que suscribe, **NORMA YARROW LUMBRERAS**, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE MODIFICA E INCORPORA ARTÍCULOS EN EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 1362, QUE REGULA LA PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA MEDIANTE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y PROYECTOS EN ACTIVOS

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto modificar e incorporar artículos en el Decreto Legislativo Nº 1362, que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos en activos, con la finalidad de promover la eficiencia en el trámite de los procesos de promoción de la inversión privada y su ejecución.

Artículo 2.- Modificaciones al Decreto Legislativo Nº 1362.

Modifíquese el numeral 5.6 del artículo 5; el numeral 8.B.1 del artículo 8; el numeral 9.2 del artículo 9; el artículo 11; el numeral 12.9 del artículo 12; el numeral 15.1 del artículo 15; los numerales 41.4 y 41.6 del artículo 41; los numerales 43.1 y 43.2 del artículo 43 y los numerales 55.2, 55.3 y 55.4 del artículo 55 del Decreto Legislativo Nº 1362, en los siguientes términos:

Artículo 5. Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada

(...)

5.6. El Ministerio de Economía y Finanzas **emite opinión previa vinculante respecto de la Versión Final del contrato de Asociación Público-Privada**, **de conformidad con el artículo 41 del presente Decreto Legislativo**, dentro del marco de sus competencias, exclusivamente sobre las siguientes materias, considerando la oportunidad y alcance definidos en el Reglamento:

1. Clasificación del proyecto como Asociación Público Privada.
2. Criterios de elegibilidad previamente aplicados por las Entidades Públicas Titulares de Proyectos en el marco de sus competencias.
3. Equilibrio económico financiero.
4. Capacidad presupuestal del Estado para el cumplimiento de obligaciones derivadas del contrato.
5. Compromisos firmes y contingentes explícitos.
6. Garantías financieras y no financieras.
7. Cumplimiento de reglas fiscales.

8. Impacto en la competencia y desempeño del mercado en el que se desarrolle el proyecto.
9. Controversias en el marco del Sistema de Coordinación y Respuesta del Estado en Controversias Internacionales de Inversión (SICRECI).
10. Consistencia con la normativa tributaria vigente.
11. Cumplimiento de la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en caso corresponda.

Artículo 8.B. Contraloría General de la República

8.B.1. La Contraloría General de la República se rige según lo dispuesto en la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. En el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, **tiene la función de emitir informe previo no vinculante sobre la Versión Final del Contrato, y sobre las modificaciones contractuales de ser el caso.**

Artículo 9. Seguimiento de la Inversión y soporte especializado

9.2 Las entidades públicas señaladas en el artículo 2 están obligadas **a reportar al Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión del Ministerio de Economía y Finanzas los principales aspectos relacionados con el desarrollo e implementación de los proyectos de Asociación Público-Privada y proyectos en Activos, así como a atender los requerimientos de información que realice el Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión,** bajo responsabilidad administrativa, en el plazo y condiciones que establezca el Reglamento.

Artículo 11. Facultad discrecional de las entidades públicas

Las entidades públicas que tienen a su cargo la aprobación, opinión, conducción, ejecución, supervisión y fiscalización, en cualquiera de las fases de los proyectos regulados en el presente Decreto Legislativo, están facultadas para actuar discrecionalmente, en el ámbito de sus competencias, con el fin de optar por la decisión administrativa, debidamente sustentada, que se considere más conveniente en el caso concreto, **sin incurrir en responsabilidad**, conforme a lo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29622, Ley que modifica la Ley Nº 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional. **Para estos fines, la Contraloría General de la República verifica el sustento de la decisión discrecional.**

Artículo 12. Proinversión

...

12.9 Proinversión aplica mecanismos disuasivos a las entidades públicas titulares de proyectos, para evitar que abandonen sus proyectos en cartera, entre ellos, el reembolso de los gastos incurridos por Proinversión.

Una vez que el proyecto es encargado a Proinversion o la Iniciativa Privada es declarada de relevancia, solo puede introducirse modificaciones sustanciales al mismo o ser excluido por decisión del Consejo Directivo de Proinversion, bajo sanción de responsabilidad.

Artículo 15. Comités Especiales de Inversiones

15.1 Los Comités Especiales de Inversiones son órganos colegiados encargados de aprobar **los siguientes documentos** que corresponden a los principales hitos del proceso: Informe de Evaluación, Plan de Promoción, Bases, Versión Inicial del Contrato previa a la fase de Transacción, Versión Final del Contrato y sus respectivas modificaciones sustanciales, Declaratoria de Interés, así como aquellos actos dispuestos por el Consejo Directivo.

Artículo 41. Opiniones e informes previos en las fases de Estructuración y Transacción

...

41.4 **De conformidad con el inciso 8.B.1 del artículo 8.B., el Informe Previo de la Contraloría General de la República respecto de la Versión Final del Contrato**, se refiere a aquellos aspectos que comprometan el crédito o la capacidad financiera del Estado, de conformidad con lo previsto en el inciso l) del artículo 22° de la Ley Nº 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Dicho Informe Previo es no vinculante, sin perjuicio del control posterior.

41.6 Las entidades públicas que emiten las opiniones e informes señalados en el presente artículo, **están obligadas a formular en una sola oportunidad todas las observaciones que correspondan**."

Artículo 43. Procedimiento para los proyectos de Asociación Público Privadas

43.1 **Los proyectos de Asociación Público-Privada que cumplan los criterios y condiciones establecidas en el Reglamento, se tramitan a través del procedimiento establecido en el presente Decreto legislativo.**

43.2 Para los proyectos de Asociación Público-Privada, actúan como Organismos Promotores de la Inversión Privada, la entidad pública titular del proyecto o Proinversión, de acuerdo con los criterios de relevancia y magnitud desarrollados en el Reglamento. Sin perjuicio de lo anterior, la entidad pública

titular del proyecto puede encargar el desarrollo del procedimiento a Proinversión."

Articulo 55.- Modificaciones contractuales

55.2 **La entidad titular del proyecto remite al organismo regulador la solicitud de adenda para emisión de su opinión no vinculante respecto de los temas de sus competencias, dentro del plazo que establezca el Reglamento.**

55.3 **Recibida la opinión no vinculante del organismo regulador, la entidad titular del proyecto evalúa y sustenta las modificaciones contractuales.**

55.4 **Con dicho sustento, solicita la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, en caso las modificaciones contractuales involucren materias de su competencia.**

Artículo 3.- Incorporación de artículos al Decreto Legislativo Nº 1362.

Incorpórese el numeral 9.4 al artículo 9; el artículo 35.A y el numeral 43.3 al artículo 43 del Decreto Legislativo Nº 1362:

"Artículo 9. Seguimiento de la Inversión y soporte especializado

...

(...)

9.4. **El Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión del Ministerio de Economía y Finanzas publicará periódicamente informes de seguimiento de los proyectos de inversión en el territorio nacional a partir de la información brindada por las entidades titulares de proyectos, así como indicadores de avances de los proyectos por cada una de ellas.**

Artículo 35.A.- Responsabilidad disciplinaria en la tramitación de los procedimientos

35.A.1. En la recepción de solicitudes, tramitación, evaluación y emisión del acto administrativo para la obtención de licencias, permisos, autorizaciones u otros que se requieran para el desarrollo de los proyectos de Asociación Público Privadas y proyectos en Activos, las entidades públicas cumplen los plazos y exigen únicamente los requisitos señalados en la normativa correspondiente. En las respectivas solicitudes, se consigna expresamente que su obtención es necesaria para la ejecución de un proyecto de Asociación Público Privadas y proyectos en Activos.

35.A.2. El incumplimiento de lo previsto en el numeral precedente conlleva responsabilidad administrativa disciplinaria, conforme a las normas que sobre procedimiento administrativo disciplinario están reguladas por la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, aprobado por

Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM. No se incurre en responsabilidad en los casos de suspensión de plazos previstos en la normativa aplicable.

35.A.3. Para el cómputo de los plazos señalados en el numeral 35.A.1, en el caso de los proyectos del subsector electricidad, los incidentes dentro y fuera de la entidad a los que hace referencia el artículo 28 del Decreto Ley Nº 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, son definidos mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Energía y Minas.

Artículo 43. Procedimiento general para los proyectos de Asociación Público Privadas

(...)

43.3 El Reglamento establece las fases y plazos para el desarrollo del procedimiento.

DISPOSICIÓN FINAL Y TRANSITORIA

ÚNICA. – En un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la vigencia de la presente Ley, el Poder Ejecutivo adecua y dicta las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/08/2023 10:18:13-0500

Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/08/2023 09:16:26-0500

Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/08/2023 11:02:55-0500

Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/08/2023 16:21:07-0500

Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/08/2023 12:11:06-0500

Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/08/2023 10:49:31-0500

Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/08/2023 10:30:39-0500

Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/08/2023 10:30:54-0500

EXPOSICÍÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES:

En el Perú, la brecha de infraestructura pública de acceso básico de largo plazo (20 años) asciende a 363,452 millones de soles, según las estimaciones del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, publicado en julio de 2019. Dicho monto de inversión le permitirá a nuestro país alcanzar los niveles de acceso básico de infraestructura de los grupos de países más desarrollados, como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)[1].

La Política Nacional de Competitividad y Productividad, dentro de sus objetivos prioritarios establece que es necesario que el país cuente con infraestructura económica y social de calidad, mediante una planificación articulada y eficiente, tomando en cuenta las modalidades de ejecución y de financiamiento, además de los mecanismos de rendición de cuentas[2]. En este sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas, sobre la base del Programa Multianual de Inversiones de los Sectores y del Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público Privadas de los Ministerios, propone periódicamente un Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), el cual se constituye en un instrumento que organiza, prioriza, consolida y articula la planificación de las distintas entidades públicas en materia de inversiones[3].

Con la finalidad de dar mayor impulso al Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad – PNIC y poder acelerar la ejecución de proyectos de infraestructura, el Poder Ejecutivo priorizó obras importantes bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas (APPs), que se define como una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública y uno o más inversionistas privados. En las APPs se distribuyen riesgos y recursos, en este último caso preferentemente privados. Asimismo, mediante las APPs se desarrollan proyectos de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a infraestructura pública y servicios públicos, investigación aplicada, y/o innovación tecnológica[4].

Por otro lado, debemos señalar que la ejecución de proyectos de infraestructura y obras priorizadas bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas (APPs), no solo posee injerencia en un crecimiento económico, sino también, permite reducir la brecha de infraestructura y mejorar la provisión de servicios públicos con la finalidad de establecer mejores condiciones para la vida de los ciudadanos. Es en ese marco, que se hace necesario realizar un análisis de los proyectos de Asociaciones Público-Privadas. Al respecto, EY Perú señaló que "*un incremento del 10% en inversión en infraestructura generaría una subida de 1,3% del PBI, ya que por cada US$1.000 millones, se crean*

---

[1] MEF. Guía metodológica de Asociaciones Público Privadas. https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Guia_Metodologica_APP_RD004_2020EF6801.pdf

[2] Política Nacional de Competitividad y Productividad aprobada por Decreto Supremo N° 345-2018-EF de fecha 31 de diciembre de 2018.

[3] https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/3_informe_multianual_inv.pdf

[4] MEF. Guía metodológica de Asociaciones Público Privadas. https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Guia_Metodologica_APP_RD004_2020EF6801.pdf

35.000 empleos directos y 5.000 indirectos"[5].

El Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) 2019-2022, priorizó cincuenta y dos (52) proyectos del alto impacto en la productividad y competitividad que beneficiarían a la población. No obstante, a diciembre del año 2021, según información contenida en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1543, que dicta medidas para mejorar la gestión de proyectos y los procesos de promoción de la inversión privada. Se identificaron los siguientes datos sobre el citado PNIC:

- Los sectores que tuvieron los menores niveles de avance fueron los de agricultura, transportes, saneamiento y ambiente, con carteras de cuatro (4) proyectos por S/ 5,644 millones, veintiséis (26) proyectos por S/ 95,657 millones y seis (6) proyectos por S/ 5,412 millones, respectivamente.
- En el período transcurrido entre agosto de 2019 y diciembre de 2021, los proyectos priorizados presentaron dificultades en las tres fases identificadas en el PNIC: ejecución, proceso e idea.
- De los treinta (30) proyectos en fase de ejecución, doce (12) avanzaron menos de 15% a pesar de que durante el período de tiempo evaluado se dictaron una serie de medidas para promover el desarrollo de proyectos priorizados en el PNIC.
- De los cincuenta y dos (52) proyectos priorizados en el PNIC, en fase de proceso, veintidós (22) aún no logran entrar a fase de ejecución y tres (3) proyectos de la cartera de Proinversión, fueron declarados desiertos (Repotenciación de LT Carabayllo, Chimbote y Trujillo; Ferrocarril Huancayo Huancavelica; y, Masificación del Gas en 7 regiones del país).
- En relación con los proyectos en fase de idea, uno de los proyectos que se encontraba en idea no ha sido promovido en esos dos (2) años y medio, a pesar de que el PNIC requería el compromiso sectorial para iniciar la ejecución de los proyectos en un plazo máximo de cinco (5) años.

Con fecha 08 de enero de 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 003-2020, Decreto de Urgencia que establece disposiciones extraordinarias para la adquisición y liberación de áreas necesarias para el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad y el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (en adelante, el "DU 03-2020").

En la Exposición de Motivos del DU 03-2020, se identificó que, en los casos de proyectos viales bajo la modalidad de APPs, se presentó de manera recurrente el problema de liberación de predios desde el inicio de la ejecución de obras, lo cual ha generado un retraso en la ejecución de las obras principales y como consecuencia un impacto negativo directo e indirecto sobre la economía del país:

- El impacto directo: el efecto sobre la economía y el empleo que ha tenido el retraso en la ejecución de inversiones por la demora de liberación de predios.

[5] Cuadro, Fernando (20.10.2022). Perú tiene US$ 19.600 millones en su cartera de proyectos. En La República. Consultado el 15 de agosto de 2023. Link: https://larepublica.pe/economia/2022/10/20/inversion-peru-tiene-us196-millones-en-su-cartera-de-proyectos-plan-nacional-de-infraestructura-mef-kurt-burneo-g2g

- El impacto indirecto: costo total por concepto de personas heridas y fallecidas en accidentes que pudieron haberse evitado, si se hubieran puesto en operación las obras previstas de mejoramiento de las vías durante 2014 y 2015.

Cuadro 1: Estimación del perjuicio económico por la demora en la liberación de predios

Monto en Millones de soles	
Impacto directo	1539
Impacto indirecto	250
Total[9]	**1789**

Fuente: OSITRAN

Asimismo, el 11 de mayo de 2020, con la publicación del Decreto Legislativo N° 1500, Decreto Legislativo que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto del COVID-19 (en adelante, "DL 1500") se establecieron las siguientes medidas:

a) Ampliación del alcance de las medidas extraordinarias reguladas en el DU 018-2019.
b) Vigencia de títulos habilitantes y de las certificaciones ambientales.
c) Participación en el acompañamiento y la elaboración de la línea base del Estudio de Impacto Ambiental.
d) Mecanismos de participación ciudadana.
e) Reportes de información de carácter ambiental.
f) Procedimiento de fraccionamiento y aplazamiento de la exigibilidad del pago de multas impuestas por el Organismos de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
g) Modificaciones de la actividad a consecuencia del Estado de Emergencia Nacional.

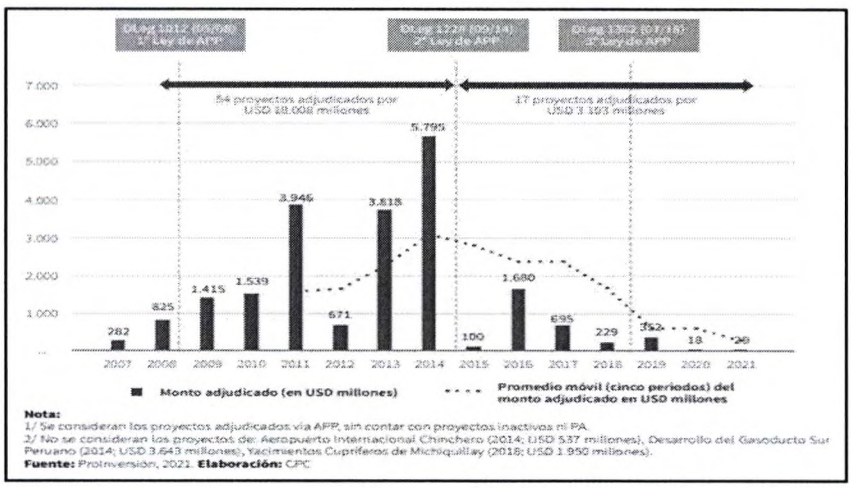
Al respecto, en la Exposición de Motivos del DL 1500, se reconoció la necesidad de que las medidas extraordinarias, aprobadas mediante el DU 018-2019, se apliquen también a: (i) los proyectos complementarios de los proyectos priorizados en el PNIC, de competencia nacional, regional y local; y, (ii) a los proyectos de inversión desarrollados mediante la modalidad de APPs, bajo la titularidad de las entidades públicas del Gobierno Nacional, que se encuentren en la fase de ejecución contractual, con condición de adjudicados o que se adjudiquen dentro del periodo de vigencia del DU 018-2019. Pues, se evidenció que en la práctica los proyectos priorizados en el PNIC requerían la ejecución de proyectos complementarios para ser puestos en valor y poder explotar de manera eficiente todo su potencial en materia de competitividad.

En este sentido, el Consejo Privado de Competitividad en su Informe de Competitividad 2022, de fecha 31 de marzo de 2022[6], respecto de los proyectos bajo la modalidad de APPs, reconoce que: "*si bien en el periodo 2008-2014 se adjudicaron 54 proyectos por*

[6] El Informe de Competitividad 2022, se encuentra disponible en el siguiente enlace: https://drive.google.com/file/d/1bxg3vbu3V5lPLKzMzm-PcWn71HLVhbNV/view

más de USD 18 mil millones - llegando a un máximo de USD 5.795 millones en 2014-, desde 2015 a la fecha, la cantidad de adjudicaciones ha venido reduciéndose significativamente - se adjudicaron 17 proyectos por USD 3.103 millones -. Y, en el año 2021, se adjudicaron solo dos proyectos por USD 29 millones", conforme se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Inversión adjudicada y promedio móvil de APPs a nivel nacional (USD millones), 2007-2021



De acuerdo con el gráfico, el Consejo Privado de Competitividad demuestra que el periodo exitoso en proyectos de APPs se corresponde con la vigencia del Decreto Legislativo N° 1012 (2008-2014), mientras que el periodo de caída sistemática coincide con el inicio del Decreto Legislativo N° 1224 y sus modificaciones. Así, resalta que las razones de dichas caídas sistemáticas del número de adjudicaciones son las siguientes:

1. La reconcentración de las labores de evaluación y aprobación de APPs hacia el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en detrimento de las facultades y competencias de Proinversión como ente rector del proceso de APPs.
2. La poca claridad en las competencias dadas hacia los organismos reguladores (que solo deberían enfocarse en temas tarifarios, de facilidades esenciales y de calidad del servicio) y hacia la Contraloría General de la República (CGR) (que es la capacidad presupuestal para cumplir los compromisos fiscales) a la hora de opinar tanto sobre versiones finales de los contratos como sobre las adendas.

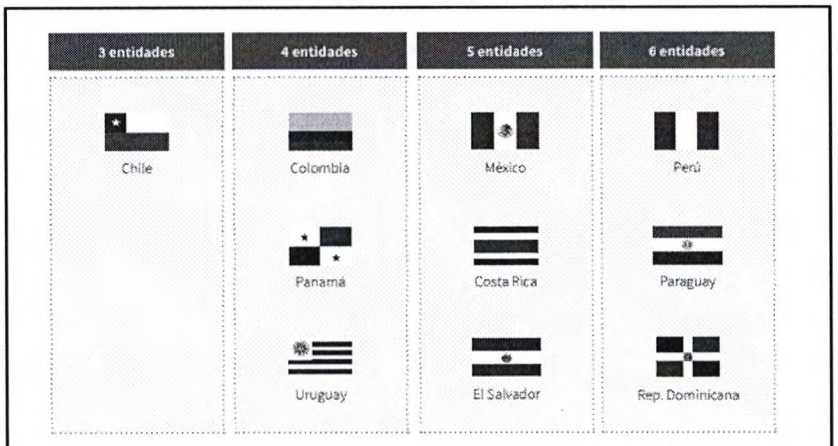
Asimismo, el Consejo Privado de Competitividad, en su Informe de Competitividad 2021, especificó las causas que generaban las demoras en las adjudicaciones y ejecución de proyectos de APPs, las mismas que tienen vigencia a la actualidad:

- La doble evaluación del Informe Multianual de Inversiones en APPs (IMIAPP), que genera un 50% más de procesos en esta fase de las APPs.

- La exigencia de formular una APPs en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), mediante la elaboración de un proyecto de inversión pública (PIP). Pues, esto lleva a las unidades formuladoras de los sectores a elaborar el PIP con un enfoque inicial de obra pública, mayormente enfocado en el análisis de costo unitario, el cual es distinto al utilizado para APPs, en donde el análisis se centra en los niveles de servicio requeridos. Así, además, se duplican esfuerzos ya que el análisis técnico vuelve a realizarse durante la elaboración del informe de evaluación (IE) requerido para culminar la fase de formulación de la APP.
- La poca claridad en las competencias individuales de los actores que participan en el proceso (sector, Proinversión, MEF, reguladores y CGR) durante la fase de estructuración y transacción —que comprende la estructuración económico-financiera, la asignación de riesgos y el diseño del contrato hasta la apertura al mercado— tiene como consecuencia mayores retrasos en la adjudicación de los proyectos.
- La cantidad de actores que emiten opinión para aprobar una APPs, lo que afecta la calidad de los contratos por la multiplicidad de opiniones.

Para ello, el Consejo de Competitividad reconoció que el Perú constituye uno de los países con la mayor cantidad de actores que participan en procesos APPs, conforme se evidencia de la siguiente imagen:

Cuadro 3: Países de la región según número de entidades públicas que participan en las fases de una APPs



Fuente: Contraloría General de Colombia, 2016; informes de examen especial de la Corte de Cuentas de El Salvador, 2017; Decreto 434-20 de República Dominicana, 2020; Decreto Ejecutivo 840 de Panamá, 2021; Red APP-BID, 2021. **Elaboración:** CPC.

En ese marco, se identificó que el Perú tiene US$ 19.600 millones en su cartera de proyectos a través de APPs, Obras por Impuestos y Acuerdos Gobierno a Gobierno; donde 24 de los proyectos son promocionados por Proinversión por medio de APPs con una inversión estimada de US$ 7.400 millones, en ocho (8) sectores económicos, conforme se muestra en la infografía siguiente del Diario La República[7].

[7] Cuadros, Fernando (20.10.2022). Perú tiene US$ 19.600 millones en su cartera de proyectos. Diario La República. https://larepublica.pe/economia/2022/10/20/inversion-peru-tiene-us196-millones-en-su-cartera-de-proyectos-plan-nacional-de-infraestructura-mef-kurt-burneo-g2g

Cuadro 4: Radiografía del portafolio de inversiones en infraestructura

Fuente: Diario La República

Por lo expuesto, debemos señalar que con el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025, se incorpora mejoras en la planificación del Estado sobre la infraestructura nacional, para además de promover la productividad, generar oportunidades, mediante la provisión de bienes y servicios públicos adecuados, en un marco de equidad y de menor impacto al entorno. Todo para alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenible de la sociedad[8].

Al respecto, el PNISC 2022-2025 establece que se encuentra pendiente que se implemente e interiorice, principalmente en el sector público, el concepto de infraestructura sostenible en el desarrollo de proyectos, desde el planeamiento hasta la ejecución de estos. Además, se debe mejorar el diagnóstico, la visión y la estrategia de los sectores sobre su infraestructura encargada, con un énfasis en la medición de los indicadores de sostenibilidad de cada proyecto priorizado[9].

Como resultado de la metodología aplicada, el PNISC 2022-2025 ha priorizado setenta y dos (72) proyectos que cumplen con la evaluación de infraestructura sostenible, cuyo monto de inversión es de S/ 146,622 millones, de los cuales S/ 127,662 millones se encuentran pendientes de ejecutar, lo que representa el 15% del PBI. Según el PNISC 2022-2025, la cartera priorizada permitirá impulsar la recuperación económica del Perú y se puede agrupar de la siguiente manera:

---

[8] Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022 – 2025. Decreto Supremo N° 242-2022-EF. https://www.spr.org.pe/wp-content/uploads/2022/11/Plan-Nacional-de-Infraestructura-Sostenible-para-la-Competitividad.pdf
[9] Ibidem.

a) Distribución de proyectos priorizados por modalidad, donde se aprecia que, de los 72 proyectos priorizados, 26 corresponden a la modalidad de APPs con un total de inversión de S/ 74,062 millones de un total de S/ 146,622 millones.

Cuadro 5: Distribución de proyectos priorizados por modalidad

Modalidad de ejecución		Proyectos	Inversión (millones de soles)
Asociaciones Público Privadas	Autofinanciado	6	15,254
	Cofinanciado	20	58,808
Obra pública[149]		37	58,617
Proyectos en Activos		9	13,943
Total		72	146,622

b) Por fases, por medio del cual se aprecia que, del total de proyectos priorizados en la modalidad de APPs, 10 se encuentran en la fase de formulación, 10 en la fase de ejecución contractual, 4 en la fase de estructuración y 2 en la fase de transacción.

Cuadro 6: Distribución de proyectos priorizados por fases

Modalidad de ejecución	Fase de ejecución	Proyectos	(millones de soles)
Asociaciones Público Privadas	Formulación	10	31,291
	Estructuración	4	5,388
	Transacción	2	1,049
	Ejecución contractual	10	36,336
Obra pública	Formulación y Evaluación	1	701
	Ejecución	36	57,916
Proyectos en Activos	Planeamiento y Programación	1	415
	Formulación	4	6,756
	Estructuración	0	0
	Transacción	3	3,932
	Ejecución contractual	1	2,841
Total		72	146,622

Asimismo, conforme lo establece el Informe Ejecutivo - Análisis de la inversión pública desde la perspectiva del control gubernamental 2017 - 2021 de la Contraloría General de la República[10], se ha reconocido que el porcentaje de ejecución de 72 proyectos por modalidad de APPs es de 64.9%; una de las cifras más bajas, junto con las modalidades por contrata, administración directa más otra modalidad, entre otros, conforme al siguiente detalle:

[10] Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/3338537-informe-ejecutivo-analisis-de-la-inversion-publica-desde-la-perspectiva-del-control-gubernamental-2017-2021

Cuadro 7: Inversiones ejecutadas en el marco del invierte.pe según modalidad de ejecución, 2017-2021

Etiquetas de fila	N° inversiones	(%)	PIM 2017-2021	Devengado 2017-2021	% ejecución
Adm. Directa	45 565	41.8%	37 721 576 955	27 869 109 968	73.9%
Por Contrata	58 775	53.9%	161 873 441 039	102 594 615 442	63.4%
Adm. Directa más otra modalidad	2 943	2.7%	1 717 300 436	1 127 281 081	65.6%
APP / Concesiones	72	0.1%	2 806 186 532	1 822 412 911	64.9%
Convenio con Organismos Internacionales	17	0.0%	1 878 698 779	1 452 318 190	77.3%
Endeudamiento	3	0.0%	197 260	131 769	66.8%
Modalidad mixta indirecta	82	0.1%	19 354 860	15 419 997	79.7%
No se encuentra información	689	0.6%	126 385 052	78 702 650	62.3%
Núcleos Ejecutores	701	0.6%	293 424 913	236 731 161	80.7%
Obras por impuesto	270	0.2%	2 531 583 083	2 097 560 912	82.9%
Total	**109 117**	**100.0%**	**208 968 148 909**	**137 294 284 082**	**65.7%**

Fuente: Consulta Avanzada, Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas (Información al 16 de febrero de 2022)
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.

De la misma forma, se muestra el siguiente cuadro de obras paralizadas según nivel de gobierno y modalidad de ejecución, dentro de los cuales se encuentra la modalidad de APPs:

Cuadro 8: Obras paralizadas según nivel de gobierno y modalidad de ejecución

Modalidad de Ejecución	Gobierno Nacional		Gobierno Regional		Gobierno Local		Total			
	N°	Costo Actualizado S/.	N°	Costo Actualizado S/.	N°	Costo Actualizado S/.	N°	%	Costo Actualizado S/.	%
Administración Directa	31	158 406 090	106	1 115 470 104	1 244	2 322 510 048	1 381	58.3%	3 596 386 241	16.02%
Por Contrata	213	3 402 029 774	165	5 976 496 348	469	4 117 481 157	847	35.8%	13 496 007 279	60.11%
Obras por impuesto	1	32 527 857	1	27 434 979	1	9 650 948	3	0.1%	69 613 784	0.31%
APP / Concesiones			4(*)	5 168 008 564			4	0.2%	5 168 008 564	23.02%
Núcleos Ejecutores	134	123 278 201					134	5.7%	123 278 201	0.55%
Total	**379**	**3 716 241 920**	**276**	**12 287 409 995**	**1 714**	**6 449 642 153**	**2 369**	**100.0%**	**22 453 294 069**	**100.00%**

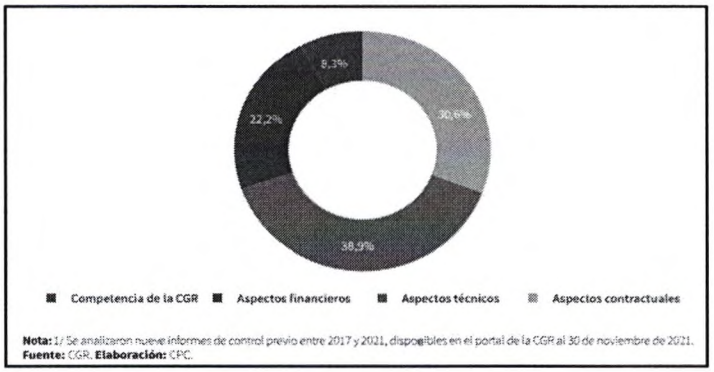
Fuente: Infobras - Contraloría General de la República (Información al 31 de diciembre de 2021).
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.
(*) Corresponde a tres (3) proyectos especiales de Chavimochic en La Libertad y uno (1) de Majes Siguas en Arequipa.

La relación de las APPs con los sistemas de control del Estado ha sido un punto de vista importante para el Consejo Privado de Competitividad, que, de acuerdo con su Informe de Competitividad 2022[11], del 31 de marzo de 2022, ha reconocido que las tendencias del 2021 siguen vigentes.

[11] Consejo Privado de Competitividad. Informe de Competitividad 2022. Disponible en el siguiente link: https://www.compite.pe/tipo-publicacion/informe-nacional/

Así, señala que "*a la luz de los análisis previos se observaba que las opiniones del órgano de control excederían el marco legal y colisionarían a la vez con el principio de discrecionalidad en la decisión de los funcionarios*". De esa manera, identifica que "*de una muestra de nueve informes de control previo durante el periodo 2017-2020, se encontró que el 91,7% de las observaciones descritas en los referidos informes se relacionan con aspectos técnicos y/o de costos del proyecto, mas no con la capacidad financiera del Estado para cumplir sus compromisos de financiamiento*", conforme al siguiente gráfico:

Cuadro 9: Análisis de opiniones de la Contraloría General de la República en el marco de una APP, 2017-2021



Nota: 1/ Se analizaron nueve informes de control previo entre 2017 y 2021, disponibles en el portal de la CGR al 30 de noviembre de 2021.
Fuente: CGR. **Elaboración:** CPC.

En base a ello, el Consejo Privado de Competitividad reconoce en su Informe de Competitividad 2022, que para comparar la actuación de la Contraloría General de la República (CGR) dentro del proceso de APPs, se efectuó un análisis de las competencias que tienen los órganos de control dentro de los procesos de APPs en otros países de América Latina, cuyos resultados fueron que "*en varios de los países que implementan APPs exitosas la participación de los órganos de control se ciñe a la legalidad del proceso (Chile y Uruguay) o a la absolución de problemas existentes en las bases del concurso de licitación (Costa Rica y Panamá)*".

De la misma manera, el Consejo Privado de Competitividad, a través de su Informe de Competitividad 2022, ha señalado como propuesta para los proyectos de APPs, lo siguiente:

1. Crear un marco normativo integral que regule la promoción de la inversión privada mediante APP, considerando la participación de los distintos actores en sus fases, conforme a lo siguiente:

    - Primero, en cuanto al planeamiento y programación, se requieren ajustes en el Decreto Legislativo 1362 (Ley de APPs) y en el Decreto Supremo 240-2018-EF (Reglamento de APPs).
    - Segundo, respecto a la formulación, además de los cambios en las normas descritas, se necesitan cambios en el Decreto Legislativo 1252 (Ley Invierte.pe), el Decreto Supremo 284-2018-EF (Reglamento del Invierte.pe) y la Directiva 001-2019-EF (Directiva General del Invierte.pe).
    - En la estructuración y transacción, es preciso cambiar la Ley de APPs, así como su reglamento, para permitir que Proinversión vuelva a ser el

encargado de liderar el proceso, haciendo que los demás actores opinen estrictamente en el marco de sus competencias, sin generar duplicidades de opinión.

- En paralelo, se deben efectuar cambios en la normatividad que reglamenta la actuación de los organismos reguladores ya que tanto en la Ley Marco (artículo 3 de la Ley 27332) como en las leyes específicas se mantiene la generalidad sobre sus competencias.

2. Mayor claridad en el rol de la Contraloría General de la República.

   Así, se propone que la CGR circunscriba sus opiniones a los aspectos que comprometan la capacidad financiera del Estado referidos al cofinanciamiento, garantías o compromisos firmes o contingentes cuantificables del proyecto. Se sugiere que esto vaya acompañado por medidas que debería tomar la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada (DGPPIP) del MEF en su función de ente rector del SNPIP, al generar informes que permitan definir los documentos que sirven de sustento a la toma de decisiones de los funcionarios públicos, reforzando el concepto de discrecionalidad.

3. Fortalecer el rol de Proinversión como ente rector del proceso APPs.

   Se propone fortalecer las competencias de Proinversión como unidad central de APP, que incorpore las principales competencias y responsabilidades del proceso de formulación, estructuración y transacción de las APPs. Para ello, Proinversión debería cumplir con los siguientes criterios:

   - Como unidad APPs, concentrar el conocimiento especializado en APP. Incluye construcción de capacidades y la facultad para emitir las políticas y/o lineamientos especializados en APPs.

   - Prestar servicios como estructurador y adjudicador de las APPs para todo el Gobierno/todo sector, con la autonomía técnica para aprobar directamente las bases, la versión final de contrato y la adjudicación del proceso, con las opiniones de MEF, reguladores y CGR luego de aclaradas las competencias de acuerdo con la propuesta de tener un marco normativo que regule el proceso de APP, considerando la participación de los distintos actores en sus fases.

Teniendo en cuenta el panorama descrito, se hace necesario implementar medidas para promover la agilidad y la eficiencia en la tramitación de los procesos de inversión privada, con la finalidad de que repercuta en un mayor bienestar social, lo cual se concretará en modificaciones e incorporaciones al Decreto Legislativo Nº 1362, que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos en activos, por lo que se busca alcanzar estándares de infraestructura similares a los países de la OCDE.

En este sentido, para acelerar proyectos de infraestructura, se priorizan Asociaciones Público-Privadas (APPs) como esquema de inversión. Estas involucran al Estado y al

sector privado en contratos a largo plazo, compartiendo riesgos y recursos. La inversión en infraestructura se considera crucial para el crecimiento económico y la reducción de la brecha, generando empleo y mejorando la vida de los ciudadanos.

Para mejorar el proceso de APPs en Perú, se proponen cambios en el marco normativo, un enfoque más específico para la Contraloría y un fortalecimiento de Proinversión. La agilidad y eficiencia en los procesos de inversión privada son esenciales para el bienestar social y el desarrollo del país.

Los esfuerzos para mejorarla a través de asociaciones público-privadas (APPs) y la promoción de proyectos de inversión en infraestructura deben contemplar lo siguiente:

1. **Brecha de Infraestructura:** El Perú tiene una brecha significativa en infraestructura básica, y se estima que se requieren inversiones considerables para alcanzar los niveles de acceso básico de infraestructura de los países más desarrollados, como los de la OCDE.

2. **Política Nacional de Competitividad y Productividad:** El gobierno peruano ha establecido la importancia de contar con infraestructura de calidad para promover la competitividad y productividad del país. Esto implica una planificación eficiente y el uso de asociaciones público-privadas para la ejecución de proyectos.

3. **Asociaciones Público-Privadas (APPs):** Las APPs son una modalidad en la que tanto el Estado como inversores privados participan en la inversión y gestión de proyectos de infraestructura a largo plazo. Estas asociaciones distribuyen los riesgos y recursos entre ambas partes y buscan mejorar la infraestructura y los servicios públicos.

4. **Impacto Económico:** Se señala que la inversión en infraestructura puede tener un impacto positivo en el crecimiento económico, la creación de empleo y la reducción de la brecha de infraestructura.

5. **Desafíos en la Ejecución de Proyectos:** Se identifican problemas en la ejecución de proyectos de infraestructura bajo el esquema de APPs. Algunos proyectos enfrentan dificultades en las fases de ejecución, proceso e idea. Además, hay dificultades en la implementación de proyectos complementarios y en la claridad de las competencias de los actores involucrados.

6. **Medidas para Mejorar el Proceso:** Se proponen cambios normativos y organizativos para mejorar el proceso de APPs, incluyendo la optimización de la participación de la Contraloría General de la República y el fortalecimiento del rol de Proinversión como entidad rectora del proceso.

7. **Necesidad de Infraestructura Sostenible:** Se destaca la importancia de incorporar el concepto de infraestructura sostenible en los proyectos, desde la planificación hasta la ejecución. Se reconoce que se deben mejorar los indicadores de sostenibilidad en la planificación y ejecución de proyectos.

8. **Propuestas para Mejoras:** Se propone crear un marco normativo más integral y claro para las APPs, así como fortalecer las competencias de Proinversión y establecer un enfoque más específico para la participación de la Contraloría General de la República.

Por tanto, se requiere una serie de medidas y enfoques estratégicos:

1. **Revisión y mejora del marco normativo:** Se debe trabajar en la revisión y mejora de las regulaciones relacionadas con las APPs y otros aspectos de la inversión en infraestructura. Esto incluye establecer un marco normativo integral que regule la promoción de la inversión privada mediante APPs, definiendo claramente las competencias y responsabilidades de cada actor en el proceso; medida importante que se realiza con la presentación del presente proyecto de ley.

2. **Rol de la Contraloría:** Es necesario redefinir el rol de la Contraloría General de la República en el proceso de APPs. La Contraloría debe enfocarse en aspectos financieros que comprometan la capacidad del Estado, evitando interferir en aspectos técnicos y operativos. Esto permitirá agilizar el proceso y evitar duplicidad de opiniones.

3. **Fortalecimiento de Proinversión:** Proinversión debe convertirse en el ente rector del proceso de APPs, con la capacidad de estructurar, adjudicar y supervisar los proyectos. Esto implica otorgarle autonomía técnica y la responsabilidad de aprobar las bases, la versión final de los contratos y la adjudicación de los procesos.

4. **Agilización de procesos:** Se debe simplificar y agilizar los procesos administrativos y de aprobación involucrados en los proyectos de infraestructura, reduciendo la cantidad de actores y opiniones necesarias para avanzar en cada etapa.

5. **Fomento de la inversión:** Se debe seguir fomentando la inversión en infraestructura a través de mecanismos como las APPs, con un enfoque en proyectos de alta prioridad que tengan un impacto significativo en la competitividad y la productividad del país.

6. **Capacitación y desarrollo de capacidades:** Es importante capacitar a los funcionarios y actores involucrados en el proceso de APPs para garantizar una comprensión adecuada de los aspectos técnicos, financieros y legales, lo que facilitará la toma de decisiones informadas y eficientes.

7. **Seguimiento y rendición de cuentas:** Se debe establecer un sistema efectivo de seguimiento y rendición de cuentas en la ejecución de proyectos de infraestructura. Esto permitirá identificar problemas a tiempo y tomar medidas correctivas para evitar retrasos y sobrecostos.

8. **Enfoque en la sostenibilidad:** El enfoque en la sostenibilidad debe estar presente en todas las etapas del proceso, desde la planificación hasta la ejecución. Esto asegurará que los proyectos no solo sean rentables económicamente, sino que también tengan un impacto positivo en el entorno social y ambiental.

9. **Coordinación entre sectores y niveles de gobierno:** La coordinación efectiva entre los diferentes sectores y niveles de gobierno es esencial para evitar duplicación de esfuerzos, optimizar recursos y garantizar una planificación integral y coherente.

10. **Promoción de la inversión privada:** Se debe seguir promoviendo la inversión privada en infraestructura a través de incentivos adecuados y un entorno favorable para los inversionistas, lo que a su vez generará empleo, crecimiento económico y desarrollo.

En última instancia, abordar la brecha de infraestructura en el Perú requerirá una combinación de medidas legislativas, administrativas y estratégicas que permitan agilizar los procesos, fortalecer las capacidades institucionales y promover una inversión eficiente y sostenible en proyectos de infraestructura clave.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no irrogaría gastos al Estado, dado que las modificaciones normativas tendrían que verificarse a través de un procedimiento legislativo usual en el interior del Congreso de la República, sin implicar el uso se recursos de las arcas del Estado. Por el contrario, la modificatoria del Decreto Legislativo Nº 1362 irrogará enormes beneficios al Estado y a la Sociedad por contraposición a las pérdidas económicas proyectadas por la considerable cantidad de proyectos paralizados y la ineficiencia del sistema de asociaciones público-privadas en nuestro país.

Entre los beneficios que representa la presente ley será la creación de oportunidades para la inversión privada, los mecanismos de colaboración público privadas y la continuidad de los proyectos de infraestructura y de servicios públicos en el territorio nacional. De hecho, el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025[12], elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), contiene las proyecciones macroeconómicas multianuales oficiales para la elaboración de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022; estableciendo que en el periodo 2023-2025, la actividad económica alcanzaría un crecimiento promedio de 4,1% debido a un crecimiento sostenido de la demanda interna, principalmente por mayores inversiones.

[12] El Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025, se encuentra disponible en el siguiente link: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2022_2025.pdf.

IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Las modificaciones propuestas no contravienen ninguna disposición constitucional; por el contrario, se modifican e incorporan artículos en el Decreto Legislativo N° 1362, que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos en activos, con la finalidad de promover la eficiencia en el trámite de los procesos de promoción de la inversión privada y su ejecución.

VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta se vincula con las políticas de Competitividad del País, que comprende las siguientes políticas: 17. Afirmación de la economía social de mercado; 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica; 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental; 20. Desarrollo de la ciencia y la tecnología; 21. Desarrollo en infraestructura y vivienda; 23. Política de desarrollo agrario y rural.