PL 977/2021-CR

-PRODUCCIÓN, MICRO Y.....

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
06 NOV. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 7:28PM

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 340 -2023 –PR

Lima, 06 de noviembre de 2023

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que declara de necesidad y utilidad pública la construcción de la segunda etapa del Hipermercado Belén, ubicado en el distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley tiene como artículo único el declarar de necesidad y utilidad pública la construcción de la segunda etapa del Hipermercado Belén, ubicado en el distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, en el terreno del ex cuartel del Ejército Peruano Sargento Segundo Fernando Lores Tenazoa, para albergar a los emprendedores que no fueron incluidos en el desarrollo de la primera etapa.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar que el artículo 70 de la Constitución Política del Estado establece que *"El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley (...)"*

   Asimismo, los artículos 25 y 26 del Decreto Supremo N° 032-DE-SG, que aprueba el Reglamento de Administración del Patrimonio Inmobiliario del Sector Defensa, disponen que los bienes inmuebles reservados para los Institutos Armados o para el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, con fines de Seguridad y Defensa Nacional, son intangibles, inalienables e imprescriptibles por su carácter estratégico.

   De igual modo, los artículos 3 y 4 del Decreto Supremo N° 024-DE-SG, que dicta normas para considerar en forma clara e imperativa que los bienes inmuebles afectados o entregados en propiedad a las fuerzas armadas, son intangibles, inalienables e imprescriptibles y tienen el carácter de reservado; establecen, respectivamente, que *"los Gobiernos Regionales ante pedidos de denuncios agrícolas, mineros y de desafectación de predios rústicos y urbanos afectados al Ministerio de Defensa,* ***se abstendrán de tramitar los expedientes si no cuentan con la opinión favorable del Ministerio de Defensa"***; y que, *"por razón de interés público, declárese la nulidad de todas las Resoluciones y procedimientos administrativos que afectan los derechos de propiedad o posesión de los inmuebles destinados a las Fuerzas Armadas".*

   El Decreto Legislativo N° 1137, Ley del Ejercito del Perú, establece como su ámbito de competencia, la participación en el desarrollo económico social del país, en la

[1] Sobre la base del Informe Legal N° 01748-2023-MINDEF/SG-OGAJ, Informe N° 0065 -2023-EF/46.01 y el Informe N° 00001329-PRODUCE/OGAJ.

ejecución de acciones cívicas y de apoyo social, en coordinación con las entidades públicas cuando corresponda. Asimismo, el numeral 6 de su artículo 4 establece entre sus funciones, participar en la ejecución de políticas de Estado en materia de desarrollo económico y social del país, defensa civil, ciencia y tecnología, objetos arqueológicos e históricos, asuntos antárticos, asuntos amazónicos y de protección del medio ambiente, de acuerdo con la normatividad legal vigente.

De igual forma, la parte *in fine* del artículo 9 del TUO de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, concordante con el artículo 16 de su Reglamento, establece que: ***"Los bienes del Sector Defensa se rigen por la Ley N° 29006****, Ley que autoriza la disposición de inmuebles del Sector Defensa, y por las disposiciones de carácter especial sobre la materia."* Con lo cual es pertinente señalar que los bienes de este Sector se encuentran regulados por una normativa especial.

En adición a lo señalado, se precisa que, en las instalaciones del Cuartel del Ejército Peruano Sargento Segundo Fernando lores Tenazoa, actualmente se encuentran acantonados el Batallón de Transportes N° 115 y Batallón de Intendencia N° 115, que son el centro de gravedad para el sostenimiento del apoyo logístico y personal a todos los Batallones de la V División del Ejército acantonados en la frontera con Brasil, Colombia y Ecuador, en una extensión de aproximadamente de 3,599 Km. de la línea fronteriza, así como a los otros Batallones que se ubican en las riberas de los Ríos Napo, Corrientes, Tigre, Morona y Pastaza; por lo que, no se puede exponer a despojar de sus instalaciones militares al Ejército del Perú, lo cual haría a nuestro país vulnerable a cualquier amenaza externa, configurando un riesgo latente para la seguridad nacional.

Asimismo, es preciso señalar que, los bienes del Sector Defensa se rigen por su normativa especial, entre ellas, la Ley N° 29006; por lo que, la Autógrafa de Ley materia de análisis, es inconstitucional, toda vez que colisiona con el citado dispositivo legal.

En ese sentido, en razón a lo señalado previamente, si bien la Autógrafa de Ley declara de necesidad y utilidad pública la construcción de la segunda etapa del Hipermercado Belén en beneficio del Sector Local, también existe un bien común nacional imperativo, que es la Seguridad y Defensa Nacional; debiéndose respetar el derecho constitucional estipulado en el artículo 163 de la Constitución Política del Estrado, la misma que señala: *"Las Fuerzas Armadas Ejercito, (...), tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, soberanía y la integridad territorial de la República"*.

3. Sin perjuicio de lo expuesto, es pertinente señalar que el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en concordancia con el artículo 119 de la Constitución Política del Perú señala que los Ministerios son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. Asimismo, los artículos 191 y 194 de la Constitución Política, establecen que los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. De igual manera, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, en el marco de sus funciones previstas en la 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.

En esa misma línea, según la normativa del SNPMGI, en la **fase de Programación**

Multianual, corresponde a los Sectores, 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 e indicadores, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica[2].

Asimismo, sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos, las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución.

Luego de ello, en la **fase de Formulación y Evaluación**, para el caso de los proyectos de inversión, se evalúa su viabilidad, como requisito previo a la fase de Ejecución. Después de contar con la declaración de viabilidad en el caso de los proyectos de inversión y de la aprobación, en el caso de las Inversiones de Optimización, de Ampliación marginal, de Reposición y de Rehabilitación (IOARR), las inversiones ingresan a la **fase de Ejecución**, que comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones.

En ese sentido, una vez culminada la ejecución física de las inversiones y habiéndose efectuado la recepción de los activos de acuerdo a la normativa de la materia, la Unidad Ejecutora de Inversiones realiza la entrega física de las mismas a la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios en la fase de Funcionamiento.

Dicha **fase de Funcionamiento** comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión. En esta fase las inversiones pueden ser objeto de evaluaciones ex post, así como la rendición de cuentas. La operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de las inversiones, así como la provisión de los servicios implementados con dichas inversiones, con base en las estimaciones realizadas en la fase de Formulación y Evaluación, se encuentra a cargo de la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios. En ese sentido, es competencia de las entidades titulares determinar las acciones para el Funcionamiento de los activos generados con la inversión.

Por lo tanto, la ejecución de intervenciones en el marco de las normas de inversión pública, deben obedecer al resultado del análisis de los estudios de preinversión o fichas técnicas u otros estudios correspondientes para lograr los objetivos de cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios.

En ese sentido, al proponer por mandato de una ley la construcción de la Segunda Etapa del Hipermercado Belén, **se están vulnerando los procesos de la fase de Programación Multianual de Inversiones donde las entidades, a través de la identificación de las brechas de infraestructura y acceso a servicios y de los criterios de priorización, determinan una cartera de inversiones prioritarias, en el presente caso, es de competencia del Sector Producción.**

Al respecto, cabe señalar que la construcción de la segunda etapa del Hipermercado Belén, ubicado en el distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto,

2 De conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo N° 1252 y modificatorias.

en el terreno del excuartel del Ejército Peruano Sargento segundo Fernando Lores Tenazoa, propuesta recogida en la Autógrafa de Ley, no se encuentra incluido en los alcances del proyecto de inversión denominado: "Mejoramiento del Servicio de Comercialización del Gran Mercado Belén – Iquitos, Provincia de Maynas – Iquitos, provincia de Maynas, departamento de Loreto", con CUI N° 2274894, el cual se encuentra orientado *al Servicio de Accesibilidad a la adquisición de productos de primera necesidad vinculado a la brecha* **"Porcentaje de mercado de abastos que operan en condiciones inadecuadas"** (indicador de brecha aprobada por el Sector Producción). Asimismo, cabe indicar que dicho proyecto de inversión con CUI N° 2274894 está siendo ejecutado por la Unidad Ejecutora de Inversiones del "Programa Nacional de Diversificación Productiva – PNDP" del Ministerio de la Producción, consignando un monto actualizado de inversión de S/ 177,924,128.80 y un devengado acumulado de S/ 134,094,955.00, así como un avance físico del 81% de acuerdo con la información obrante en el Formato 12-B: Seguimiento de Ejecución de Inversiones, registrado en el Banco de Inversiones; por lo que, la Autógrafa de Ley propondría la construcción de una segunda etapa al proyecto de inversión con CUI N° 2274894, que se encuentra actualmente en plena ejecución.

De otro lado, considerando que, la Autógrafa de Ley contiene una propuesta declarativa, resulta necesario señalar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos[3], acerca de los efectos de las normas de declaración de necesidad pública e interés nacional, precisó que *"la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos".*

Por los motivos expuestos, se formula observación a la Autógrafa de Ley, debido a que las declaraciones de necesidad pública para el desarrollo de inversiones de las entidades públicas del Sector, Gobierno Regional y Gobierno Local, aunque puedan ser consideradas como medidas meramente declarativas, **no resulta consistente con la estructura técnico-normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - SNPMGI, 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.**

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, desde el punto de vista estrictamente presupuestario, se formula observación a la Autógrafa de Ley, en tanto que, *desde el año 2005 se encuentra vigente la Ley N° 28669, Ley que declara de necesidad y utilidad pública la Construcción del Hipermercado del Distrito de Belén en Iquitos", la misma que guarda relación y similitud con la Autógrafa de Ley en referencia, puesto que ambas tienen como finalidad declarar la necesidad y utilidad pública la Construcción del Hipermercado Belén, en el distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, razón por la cual no se sustenta la necesidad de una nueva Ley para los mismos fines.*

Produce viene ejecutando el proyecto de inversión denominado "Mejoramiento del servicio de comercialización del Gran Mercado de Belén - Iquitos, provincia de Maynas, departamento de Loreto" (CUI N° 2274894), el cual tiene un costo total de

3 Informe Legal Nº 036-2013-JUS/DNAJ —10 de abril de 2013— Informe Legal sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas "declaraciones de necesidad pública e interés nacional". Disponible en el siguiente enlace: https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/BOLET%C3%8DN-2-2013-DGDOJ-MINJUS.pdf. Revisado el 23 de octubre de 2023.

inversión actualizado de S/ 177 954 128.80, de los cuales al 16.10.2023 se han ejecutado financieramente la suma de S/ 134 094 955.00, representando así un avance financiero del 75.4 %, contando para ello con un PIM 2023 por la suma de S/ 991 378.00, en la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios.

De otro lado, de la revisión al Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 977/2021-CR, emitido por la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, que dio origen a la referida Autógrafa de Ley, se observa que en la Exposición de Motivos no se desarrolla el análisis que sustente la declaración de necesidad pública e interés nacional y su impacto en las diversas acciones, así como los costos y beneficios que ello implica, los mismos que son necesarios para su aprobación."

En tal sentido, conforme a lo indicado en el numeral anterior, la Autógrafa de Ley vulnera las reglas para la estabilidad presupuestaria establecidas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 24 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

Asimismo, se advierte que, de implementarse la propuesta normativa, se estaría contraviniendo el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

Finalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa constituye una 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, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)".*

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

---

4 ***"Artículo 2.- Estabilidad presupuestaria***
(...)
2.2 Durante el año fiscal 2023, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:
(...)
3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.
4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo."

Proyectos de Ley: 977/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **7** de **noviembre** del **2023**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley, pase a la comisión de:

- **Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA ETAPA DEL HIPERMERCADO BELÉN, UBICADO EN EL DISTRITO DE BELÉN, PROVINCIA DE MAYNAS, DEPARTAMENTO DE LORETO

Artículo único. Declaración de necesidad y utilidad pública

Se declara de necesidad y utilidad pública la construcción de la segunda etapa del Hipermercado Belén, ubicado en el distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, en el terreno del excuartel del Ejército Peruano Sargento Segundo Fernando Lores Tenazoa, para albergar a los emprendedores que no fueron incluidos en el desarrollo de la primera etapa.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los trece días del mes de octubre de dos mil veintitrés.

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA