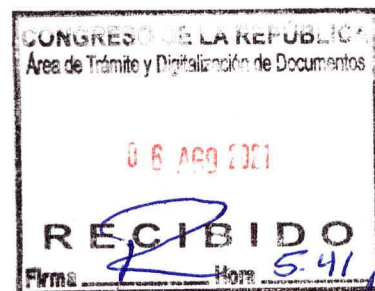


TRANSPORTES

P.L. 7671 y OTRO

Proyecto de Ley N° 060-2021-CR



"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 539 -2021 -PR

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-



Lima, 06 de agosto de 2021



Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la culminación de la avenida Carlos Izaguirre en el tramo comprendido entre la avenida Canta Callao y la calle la regla en el distrito de San Martín de Porres de la provincia de Lima. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

Sobre la competencia para priorizar proyectos inversión

1. Como punto de partida, es preciso indicar que, de acuerdo al literal a) del artículo 23 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, son funciones de los Ministerios formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.

La Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos¹, señala que es el Estado, a través de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el que prioriza y orienta el desarrollo ordenado de las Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, según las prioridades nacionales, sectoriales, regionales y locales, considerando para ello la política de descentralización del país.

Asimismo, corresponde precisar que, tratándose de participación privada en la provisión de infraestructura pública, el Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, establece como uno de los principios más importantes para guiar el desarrollo de las APP, la priorización y planificación a través de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Al respecto, el Principio de Planificación contenido en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1362, establece que las entidades públicas titulares de proyectos, priorizan y orientan 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.

Dicha planificación se plasma en el Informe Multianual de Inversiones (IMIAPP), el cual obedece al diagnóstico sobre la situación actual, los niveles de servicio que se busca alcanzar en atención a las prioridades de los Ministerios, Gobiernos Regionales y

¹ Aprobada mediante Decreto Supremo N° 077-2016-EF.

Gobiernos Locales de manera consistente con su capacidad presupuestal en el corto, mediano y largo plazo.

De este modo, la Autógrafa de Ley determina ex ante la necesidad de ejecutar la culminación de la Avenida Carlos Izaguirre en el tramo comprendido entre la Avenida Santa Callao y Calle La Regla en el distrito de San Martín de Porres en la provincia de Lima, sin presentarse el sustento técnico que respalde dicho nivel de intervención y sin que medie la evaluación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones como entidad competente de la planificación en materia de infraestructura de transporte vial a nivel nacional. Asimismo, su incorporación a través de una Ley no permite determinar si es económica y técnicamente viable su ejecución.

Por lo tanto, 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 consecuencia, no corresponde que mediante una Ley se priorice un proyecto de inversión objeto de la Autógrafa de Ley, sino a las entidades competentes.

Sobre la ejecución de la culminación de la Avenida Carlos Izaguirre en el tramo comprendido entre la Avenida Santa Callao y Calle La Regla en el distrito de San Martín de Porres en la provincia de Lima

2. La provisión de la infraestructura pública puede realizarse a través de distintos mecanismos, incluyendo la administración directa, la obra pública, las obras por impuestos o las asociaciones público privadas. La elección de la modalidad de provisión de una infraestructura pública requiere un análisis previo a fin de determinar para cada caso particular, aquel mecanismo que provea mayor Valor por Dinero al Estado.

Bajo esta premisa y en concordancia con los alcances del Principio de Valor por Dinero, el numeral 4.2. del Decreto Legislativo N° 1362, establece que las entidades públicas titulares de proyectos deben seleccionar la modalidad de ejecución más adecuada para llevar a cabo el proyecto, teniendo en cuenta la aplicación de los Criterios de Elegibilidad. De esta manera, corresponde a dichas entidades evaluar y determinar, bajo un enfoque cualitativo, los beneficios de desarrollar un proyecto como una APP, frente al régimen general de contratación pública.

En este sentido, es competencia del Ministerio, Gobierno Regional o Gobierno Local titular del proyecto, realizar un análisis respecto a si la participación privada en la provisión de la infraestructura pública o del servicio público mediante el mecanismo de las Asociaciones Público Privadas, resultan más beneficiosos para la sociedad respecto a si éstos fuesen provistos por el Estado a través de una obra pública.

Para el caso concreto, corresponde evaluar técnicamente: (i) el nivel de transferencia de riesgos; (ii) la capacidad de medición de la disponibilidad y calidad del servicio; (iii) la minimización de costos del ciclo del proyecto; (iv) el financiamiento por usuarios,

dependiendo de la modalidad elegida; (v) las ventajas y limitaciones de la obra pública tradicional; (vi) los costos del proceso de APP; (vii) factores relacionados al éxito del proyecto; y, (viii) competencia por el mercado, entre otros. Esta evaluación permitirá identificar la opción de contratación que ofrece mayor Valor por Dinero para la sociedad y determinar, bajo un enfoque cualitativo, los beneficios de desarrollar un proyecto como Asociación Público Privada (APP) frente al régimen general de contratación pública.

Por ello, 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, la Autógrafa 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.

Sobre la base de lo señalado, es importante señalar que, el Proyecto "Anillo Vial Periférico" es una Iniciativa Privada Cofinanciada, cuya finalidad es implementar una autopista de 34.8 km de longitud, desde la intersección con la Avenida Elmer Faucett con la Av. Canta Callao hasta la Av. Circunvalación, cuya entidad concedente es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

El ámbito de influencia comprende un (1) distrito de la Provincia Constitucional del Callao, y once (11) distritos de Lima Metropolitana de los cuales cinco (5) están ubicados en el Área Norte de la conurbación de Lima (San Martín de Porres, Los Olivos, Independencia, Comas y San Juan de Lurigancho) y seis (6) están en el Área Este (Lurigancho, El Agustino, Santa Anita, Ate Vitarte, La Marina y San Luis). Actualmente, el "Anillo Vial Periférico" forma parte de los proyectos seleccionados en la cartera de Asociaciones Público Privadas del Informe Multianual de Inversiones en APP del MTC.

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, y considerando que la propuesta legislativa plantea declarar de necesidad pública e interés nacional la culminación de la Avenida Carlos Izaguirre en el tramo comprendido entre la Avenida Canta Callao y Calle La Regla en el distrito de San Martín de Porres en la provincia de Lima, se informa que la implementación de las intervenciones propuestas se encuentra en evaluación por parte de las entidades competentes mediante el desarrollo del proyecto de APP de Iniciativa Privada Cofinanciada "Anillo Vial Periférico", según el procedimiento previsto por la normativa vigente.

Por ello, se formula observación, en tanto que mediante una norma se busca declarar de necesidad pública e interés nacional el desarrollo de la referida infraestructura vial, sin considerar los alcances del proyecto y las competencias legalmente establecidas.

Respecto a las inversiones públicas relacionada a la Autógrafa de Ley

3. Al respecto, 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, establece que los Ministerios son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. 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 Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones 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 estratégica².

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 el caso de los proyectos de inversión, se evalúa su viabilidad, para lo cual se desarrolla la fase de Formulación y Evaluación, 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 IOARR, las inversiones ingresan a la fase de Ejecución del Ciclo de Inversión, que comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones. Cabe precisar que bajo el marco técnico normativo del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, se prevé que en la fase de Ejecución, la Unidad Ejecutora de Inversiones debe obtener la clasificación y certificación ambiental, así como las certificaciones sectoriales que correspondan, de acuerdo a la normativa de la materia; lo que implica que las inversiones en el marco del referido Sistema Nacional deben preservar las áreas naturales y arqueológicas de las zonas de influencia de la intervención, así como el medio ambiente.

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.

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

4. De otro lado, cabe señalar que en el aplicativo informático del Banco de Inversiones se encuentran registradas dos (2) inversiones vinculadas a la Autógrafa de Ley, cuyo detalle se muestra seguidamente:

Inversión vinculada a la Autógrafa de Ley									
N°	Código/ SNIP CUI	Nombre del Proyecto de Inversión/IOARR	Unidad Formulador a	Unidad Ejecutora de Inversiones	Monto de Inversión Actualizado (S/.)	Estado de Viabilidad/ aprobació n	Estado de Inversi ón	Regist ra Expedi ente Técnic o	Incluido PMI (2021- 2024)
1	SNIP 2342141 / CUI 2342141	Creación de la infraestructura vehicular y peatonal de la Av. Carlos Izaguirre, tramo Av. Canta Callao - límite con la provincia Constitucional del Callao, distrito de San Martín de Porres - provincia de Lima - departamento de Lima (proyecto de inversión)	Municipalid ad Distrital de San Martín de Porres UF- SGEYP L	Subgerenci a Regional de Infraestruct ura de la Municipalid ad de Distrital de San Martín de Porres	13,773,460. 23	Sí 15/02/201 8	Activo	No	No
2	SNIP 2382578 / CUI 2382578	Mejoramiento y ampliación del servicio de semaforización para la optimización de la transitabilidad en los ejes viales de la Zona Norte que comprende la Av. Túpac Amaru, Av. Naranjal, Av. Los Alisos, Av. Carlos Izaguirre, Av. Canta Callao, Av. Antúnez de Mayolo, Av. Las Palmeras, Av. Angélica Gamarra, Av. Tomas Valle, Av. José Granda de la Provincia de Lima – Lima	Gerencia de Administra ción de la Municipalid ad Provincial de Lima	UEI de la Municipalid ad Provincial de Lima- Gerencia de Administra ción	27,890,389. 28	Sí 19/09/201 7	Activo	Si	Si

Fuente: Banco de Inversiones

En ese contexto, se formula observación a la Autógrafa de Ley, debido a que las declaraciones de interés nacional y necesidad pública para la ejecución 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, 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.

Respecto al análisis presupuestal a la Autógrafa de Ley

5. Por otra parte, cabe precisar que en el Análisis Costo Beneficio de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 07671/2020-CR, proyecto normativo que sustenta la citada Autógrafa de Ley, se indica que la construcción y culminación de la avenida Carlos Izaguirre debe ser declarada de interés y necesidad pública y que no se contraponen con competencias, ni otros proyectos que el Gobierno Central o regional o provincial tenga en sus bases de proyectos de inversión pública.

Al respecto, desde el punto de vista estrictamente presupuestario, se formula observación a la Autógrafo de Ley, toda vez que en el Análisis Costo Beneficio de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 7671/2020-CR, no se incluye un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos de la propuesta, ni una evaluación presupuestal de las entidades involucradas que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que permitan financiar las implicancias de la declaratoria de necesidad pública e interés nacional de la culminación de la avenida Carlos Izaguirre.

En ese sentido, la Autógrafo de Ley vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, 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 contravendría 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, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del Sector Público presente Año Fiscal.

6. Finalmente, cabe precisar que siendo la Autógrafo de Ley una iniciativa Congresal, es pertinente tener en cuenta lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, la cual establece que: "(...) Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gastos públicos (...)". Por tanto, Autógrafo de Ley contravendría lo dispuesto en el citado artículo constitucional

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

Atentamente,



JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República



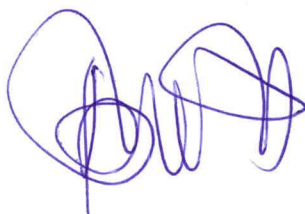
GUIDO BELLIDO UGARTE
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 7671/2020-CR y otro.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ⁰⁶..... de agosto de 2021

Pase a la Comisión de Transportes y Comunicaciones, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.



.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

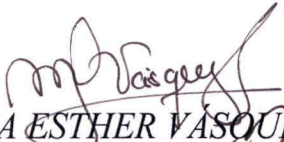
**LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL
LA CULMINACIÓN DE LA AVENIDA CARLOS IZAGUIRRE EN EL
TRAMO COMPRENDIDO ENTRE LA AVENIDA CANTA CALLAO Y
CALLE LA REGLA EN EL DISTRITO DE SAN MARTÍN DE PORRES DE
LA PROVINCIA DE LIMA**

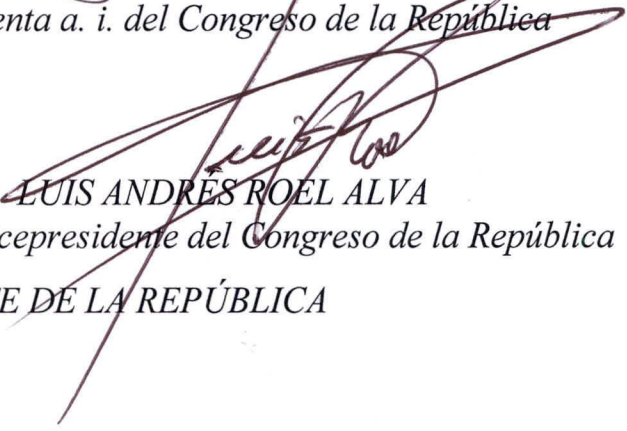
Artículo único. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional la culminación de la avenida Carlos Izaguirre en el tramo comprendido entre la avenida Canta Callao y calle La Regla, en el distrito de San Martín de Porres de la provincia de Lima.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los trece días del mes de julio de dos mil veintiuno.


MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILÍN
Presidenta a. i. del Congreso de la República


LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

