



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA Período Anual de Sesiones 2024-2025

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, las siguientes iniciativas legislativas:

1. **Proyecto de Ley 6986/2023-CR**, Ley que incorpora la construcción de muros de contención y escaleras dentro de los indicadores y criterios dispuestos para el cierre de brecha, a iniciativa de la congresista Digna Calle Lobatón del Grupo Parlamentario Podemos Perú.
2. **Proyecto de Ley 10298/2024-CR**, Ley que prioriza la necesidad de muros de contención en la población vulnerable para el acceso de servicios básicos, cierre de brechas, a iniciativa de las congresistas Norma Martina Yarrow Lumbreras y Patricia Chirinos Venegas, del Grupo Parlamentario Renovación Popular.

Tabla Nº 01
Proyectos de ley, según proponente, grupo parlamentario y título

Proyecto de ley N°	Proponente	Grupo Parlamentario	Título del Proyecto de ley
6986/2023-CR	Digna Calle Lobatón	Podemos Perú	Ley que incorpora la construcción de muros de contención y escaleras dentro de los indicadores y criterios dispuestos para el cierre de brecha.
10298/2024-CR	Norma Martina Yarrow Lumbreras y Patricia Chirinos Venegas	Renovación Popular	Ley que prioriza la necesidad de muros de contención en la población vulnerable para el acceso de servicios básicos, cierre de brechas

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes, con dispensa de lectura de acta para ejecutar los acuerdos, en su Vigésima Tercera Sesión Extraordinaria llevada a cabo el 15 de abril de 2025, proponer al Pleno del Congreso de la República la **APROBACIÓN** de los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, con un texto sustitutorio que se encuentra en la parte final del presente dictamen. Votaron a favor los señores congresistas Camones Soriano, Lady Mercedes; Arriola Tueros, José Alberto; Revilla Villanueva, César Manuel; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Alegría García, Luis Arturo; Alva Rojas, Carlos Enrique; Amuruz Dulanto, Yéssica Rosselli; Aragón Carreño, Luis Ángel; Bazán Calderón, Diego Alonso Fernando; Calle Lobatón, Digna; Coayla Juárez, Jorge Samuel; Cordero Jon Tay, Luis Gustavo; Flores Ancachi, Jorge Luis; Jerí Oré, José Enrique; Pariona Sinche, Alfredo; Quispe Mamani, Wilson Rusbel; Rivas Chacara, Janet Milagros; Torres Salinas, Rosio; Trigozo Reategui, Cheryl; Ugarte Mamani, Jhakeline Katy; Zea Choquechambi, Oscar; y Zeta Chunga, Cruz María.



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

Los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, fueron presentados al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República e ingresados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, con el siguiente formalismo:

Tabla Nº 02
Proyectos de ley, según antecedentes procedimentales

Nº	Proyecto de ley	Fecha de presentación a trámite documentario	Fecha de ingreso a comisión ordinaria	Decretada a Comisión
1	6986/2023-CR	5/02/2024	6/02/2024	Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República
2	10298/2024-CR	20/02/2025	24/02/2025	Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

1.2 Antecedentes legislativos

En lo transcurrido del presente Periodo Parlamentario (2021 a 2026), no se han presentado otros proyectos de ley sobre la misma temática.

2. CONTENIDO DE LAS PROPOSICIONES LEGISLATIVAS

2.1. Proyecto de Ley 6986/2023-CR, Ley que incorpora la construcción de muros de contención y escaleras dentro de los indicadores y criterios dispuestos para el cierre de brecha.

"LEY QUE INCORPORA LA CONSTRUCCIÓN DE MUROS DE CONTENCIÓN Y ESCALERAS DENTRO DE LOS INDICADORES Y CRITERIOS DISPUESTOS PARA EL CIERRE DE BRECHAS

Artículo Único. - Reconocimiento de los muros de contención y escaleras dentro de los indicadores y criterios dispuestos para el cierre de brechas

La administración pública, en sus tres niveles de gobierno, se encuentran obligadas a incorporar la construcción de muros de contención y escaleras dentro de los indicadores y criterios para el cierre de brechas en el Programa Multianual de Inversiones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA: Adecuación de los indicadores del cierre de brecha

Tanto los ministerios como los gobiernos regionales y locales deben incorporar la construcción de muros de contención dentro de las resoluciones que priorizan el cierre



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

de brechas conforme a la programación multianual de inversiones en un plazo de treinta (30) días calendarios, contados a partir de la publicación de la presente ley.

2.2. Proyecto de Ley 10298/2024-CR, Ley que prioriza la necesidad de muros de contención en la población vulnerable para el acceso de servicios básicos, cierre de brechas.

LEY QUE PRIORIZA LA NECESIDAD DE MUROS DE CONTENCIÓN EN LA POBLACIÓN VULNERABLE PARA EL ACCESO DE SERVICIOS BÁSICOS, CIERRE DE BRECHAS

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley incorpora a los muros de contención dentro de los indicadores y criterios dispuestos para el cierre de brecha del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene como finalidad que los muros de contención se determinan como indicadores de cierre de brechas que beneficiaría a miles de pobladores, así como a los gobiernos locales para su gestión.

Artículo 3. Incorporación y competencias

Se incorpora a los muros de contención como indicador y criterios dispuestos para el cierre de brechas del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. La administración pública en sus tres niveles de gobierno, se encuentran obligadas a incorporar la construcción de muros de contención dentro de los indicadores y criterios para el cierre de brechas en el Programa Multianual de Inversiones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de los indicadores del cierre de brecha. Tanto los ministerios como los gobiernos regionales y locales deben incorporar la construcción de muros de contención dentro de las resoluciones que priorizan el cierre de brechas conforme a la programación multianual de inversiones en un plazo de treinta (60) días calendarios, contados a partir de la publicación de la presente ley.

3. OPINIONES

3.1. Solicitudes de opinión institucional

Para el estudio de los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, se solicitaron la emisión de opiniones institucionales a las siguientes entidades: Asociación de Municipalidades del Perú, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Ministerio de Economía y Finanzas, Presidencia de Consejo de Ministros, Instituto Nacional de Defensa Civil y Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

Tabla N° 03
Solicitudes de opiniones institucionales, según entidad pública

Proyecto de Ley	N° Oficio remitido	Institución	Fecha
6986/2023-CR	02883-2023-2024-CPCGR-JEIO	Asociación de Municipalidades del Perú	19/04/2024
	02885-2023-2024-CPCGR-JEIO	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	19/07/2024
	02882-2023-2024-CPCGR-JEIO	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	19/02/2024
	02884-2023-2024-CPCGR-JEIO	Ministerio de Economía y Finanzas	12/04/2024
10298/2024-CR	02253-2024-2025-CPCGR/LMCS-CR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	10/03/2025
	02257-2024-2025-CPCGR/LMCS-CR	Presidencia de Consejo de Ministros	10/03/2025
	02255-2024-2025-CPCGR/LMCS-CR	Ministerio de Economía y Finanzas	10/03/2025
	02254-2024-2025-CPCGR/LMCS-CR	Instituto Nacional de Defensa Civil	10/03/2025
	02252-2024-2025-CPCGR/LMCS-CR	Asociación de Municipalidades del Perú	10/03/2025
	02256-2024-2025-CPCGR/LMCS-CR	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	10/03/2025

3.2. Respuestas a las solicitudes de opinión

Como consecuencia de las solicitudes de opinión institucionales antes mencionadas, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República ha recibido las respuestas de la Asociación de Municipalidades del Perú, del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Tabla N° 04
Respuestas a las solicitudes de opiniones institucionales, según entidad pública

Proyecto de Ley	N° Oficio (respuesta)	Institución	Fecha
6986/2023-CR	613-2024-AMPE/P	Asociación de Municipalidades del Perú	20/09/2024
	2711-2024-EF/10.01	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	23/10/2024
	446-2024-VIVIENDA/DM	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	04/07/2024
10298/2024-CR	No se han recepcionado respuestas		

3.3. Contenido de respuestas a las solicitudes de opinión

ASOCIACIÓN DE
MUNICIPALIDADES
DEL PERÚ
(OFICIO N°613-2024-
AMPE/P)

- “La Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE, opina desfavorablemente al Proyecto de Ley N° 6986/2023 CR, proyecto de ley que incorpora la construcción de muros de contención y escaleras dentro de los indicadores y criterios dispuestos para el cierre de brechas.”
- “De la fórmula legal, así como de la exposición de motivos de la propuesta normativa, se aprecia que el proyecto de ley la ley afectará a las municipalidades; ya que la inclusión

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y
FINANZAS
(OFICIO N° 2711-2024-
EF/10.01)

MINISTERIO DE
VIVIENDA,
CONSTRUCCIÓN Y
SANEAMIENTO
(OFICIO N° 446-2024-
VIVIENDA/DM)

obligatoria de estos proyectos en los programas de inversión podría forzar a las municipalidades a reajustar sus prioridades y recursos, lo que podría afectar otros proyectos en curso o planeados. Algunos requisitos para que se adapten mejor a las capacidades de las municipalidades y las plataformas digitales locales."

- "No resulta viable lo propuesto por el Artículo Único del Proyecto de Ley, toda vez que en el marco del SNPMGI, el "muro de contención" no es un indicador de brecha, ni un criterio de priorización, sino que corresponde a un activo estratégico de ciertas UP (Unidad Productora), las cuales pueden ser intervenidas mediante inversiones."
- "Lo propuesto en el Artículo Único y la Única Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley, vulneran las funciones asignadas a la DGPMI como ente rector del SNPMGI, referidas a regular los procesos y procedimientos para las fases del Ciclo de Inversión, así como las funciones y atribuciones de los órganos del SNPMGI, y emitir opinión respecto del cumplimiento de las mismas."
- "El Proyecto de Ley 6986/2023-CR, como propuesta legislativa asociada al servicio de movilidad urbana a través de vías locales mediante escaleras, se opina que, no es necesario incorporar un indicador brecha para la construcción de muros de contención y escaleras, dado que el Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento tiene aprobado el indicador brecha denominado: "Porcentaje de la población urbana sin acceso a los servicios de movilidad urbana a través de vías urbanas". Este indicador se alinea a las intervenciones materia de la propuesta normativa y su aplicación es para los tres niveles de gobierno."
- "El servicio de movilidad urbana, bajo la tipología de vías locales, define a los muros de contención como un activo estratégico del componente vial con la finalidad de dar protección y seguridad a la vía, por lo tanto, las inversiones que contemplen la construcción de escaleras con muros de contención, deben ceñirse a la definición y funcionalidad de dicho activo estratégico."

4. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- Reglamento del Decreto Legislativo 1252, aprobado por el Decreto Supremo 284-2018-EF.

5. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

5.1. Cumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el Reglamento del Congreso

De la revisión realizada a las proposiciones legislativas materia de estudio, de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 en el Reglamento del Congreso de la República, se advierte que cumplen con los requisitos de admisibilidad, presentan su fórmula legal, exposición de



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

motivos, efectos de la vigencia de normas, relaciones con el Acuerdo Nacional y una sección de análisis costo beneficio.

5.2. Las materias legislativas que son de competencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

Las materias legislativas que son competencia de la Comisión de Presupuesto son el estudio y análisis de los proyectos de ley de presupuesto, equilibrio financiero, endeudamiento del sector público, de la cuenta general de la República, entre otros temas, en concordancia con los artículos 77, 78, 80 y 81 de la Constitución Política del Perú de 1993.

Asimismo, son también de su competencia las materias legislativas relativas a la administración económica y financiera de Estado, al Sistema Nacional de Presupuesto Público, al Sistema Nacional de Tesorería, al Sistema Nacional de Endeudamiento Público, al Sistema Nacional de Contabilidad, al Sistema Nacional de Abastecimiento, al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, esto en correspondencia con el artículo 77 de la Constitución Política del Perú de 1993 y el artículo 6 del Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

En el caso específico de la presente proposición legislativa, la temática está relacionada con el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, desde una óptica de niveles de gobierno.

5.3. El problema que pretenden resolver las propuestas legislativas

5.2.1. Proyecto de Ley 6986/2023-CR, Ley que incorpora la construcción de muros de contención y escaleras dentro de los indicadores y criterios dispuestos para el cierre de brecha.

En la sección Exposición de Motivos de la proposición legislativa, respecto a la problemática que pretende resolver, se señala:

"(...) se propone resolver la problemática que gira en torno a la incuestionable existencia de la brecha que representa materialmente la falta de muros de contención y escaleras en los asentamientos humanos del país que pese a contar con la formalización de la propiedad informal, estos se ven limitados a lograr un desarrollo urbano óptimo por la falta de priorización respecto de aquellas jurisdicciones que lo requieren y ya sea por desidia o negligencia no es considerada dentro de las actividades que pueden programarse a la hora de aprobar el programa multianual de inversiones".

"(...) la priorización de los muros de contención y escaleras como criterio para el cierre de brechas es viable conforme a la programación multianual de inversiones y su priorización de pleno derecho permitirá consolidar la protección de los derechos humanos de la población que aún vive en la pobreza y que es forzada a pagar arbitrios pese a no contar con los servicios básicos".



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

5.2.2. Proyecto de Ley 10298/2024-CR, Ley que prioriza la necesidad de muros de contención en la población vulnerable para el acceso de servicios básicos, cierre de brechas.

En la sección Exposición de Motivos de la proposición legislativa, respecto a la problemática que pretende resolver, se señala:

"Con Resolución Ministerial N° 367-2022-PCM de fecha 28 de diciembre, la Presidencia de Consejo de Ministros aprobó la modificación de un indicador de brecha, la eliminación de 10 indicadores de brecha y la inclusión de 5 nuevos indicadores de brecha de infraestructura y/o acceso a servicios públicos del sector PCM.."

"La importancia de continuar con la implementación de muros de contención, es necesaria y obligatoria por parte del estado, la población imperante en zonas vulnerables, deben tener la infraestructura necesaria para su seguridad."

"En relación a muros de contención se realizó la consulta a diversas Municipalidad de Lima Metropolitana en la cual mencionamos similar padrón en cuanto a la imposibilidad de realizar estos proyectos:

Caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima: "(...) la Presidencia de Consejo de Ministros no incluyó como tipología de proyecto e indicador de cierre de brechas de infraestructura a los muros de contención en laderas de cerros, motivo por el cual, no ha sido posible que la Municipalidad Metropolitana de Lima continúe con su priorización, financiamiento y registro en el banco de inversiones a nivel de perfil viable, expediente técnico, ejecución física y culminada para que prosigan con su ciclo de inversiones; así como también poder realizar nuevos registros de proyectos e ideas de inversión."

Caso de la Municipalidad de San Rosa: "(...) informaron que las obras de muro de contención gestionadas fueron devueltas debido a que los muros de contención ya no se contemplan como proyectos de inversión solo son considerados como componentes y/o accesorios".

Caso de la Municipalidad de Independencia: "(...) que el Ministerio de Economía y Finanzas precisó que los muros de contención solo cierran brechas cuando se trata de defensa riverieñas o diques y quebradas no protegidas ante peligros; es decir toda aquella solicitud fuera del rubro no estaría cubierta."

Caso de la Municipalidad de Villa María: "(...) ha recibido 56 solicitudes de proyectos de muros de contención de los cuales precisa que ninguno se ha programado.

Caso de la Municipalidad de Comas: "(...) se considera al muro de contención como un activo estratégico no es factible su intervención mediante proyecto de inversión, debido a que no contribuyen al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos."

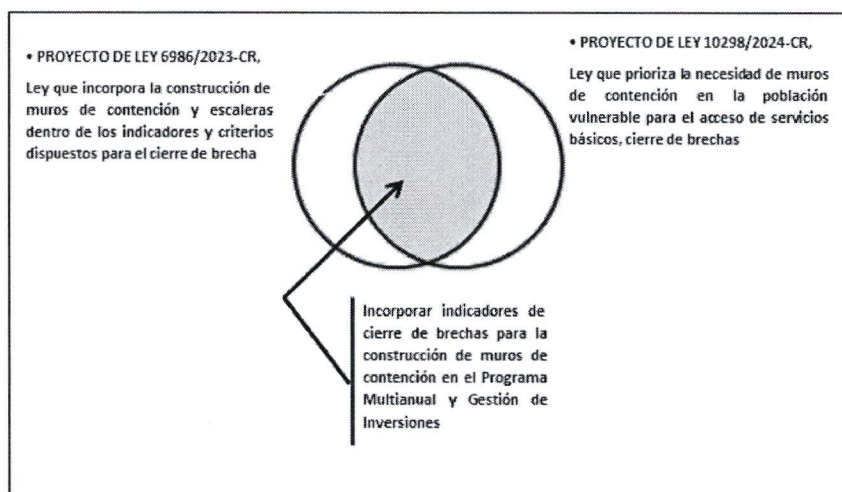
Caso de la Municipalidad de La Victoria: "(..."

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

5.4. Conexidad de las fórmulas legales de las iniciativas legislativas

Los dos (2) los proyectos de ley (6986/2023-CR y 10298/2024-CR), tienen un denominador común (conexidad): Plantean incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones

Figura N° 01
Conexidad de los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR



En efecto, la conexidad y diferencias entre las propuestas legislativas se sintetizan en los siguientes aspectos:

- En los dos (2) proyectos de ley, se proponen establecer en una norma legal, indicadores de cierre de brechas en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.
- En ambas iniciativas legislativa se proponen la incorporación de indicadores de muros de contención.
- La única diferencia entre ambos es que, en el PL6986/2023-CR, se propone además la incorporación de escaleras.
- En ambas proposiciones legislativas, no existen disposiciones vinculadas al financiamiento.



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

Comparativo de los proyectos de ley PL 6986/2023-CR y 10298/2024-CR

	Proyecto de Ley 6986/2023-CR	Proyecto de Ley 10298/2024-CR
Objeto de la ley		✓
Incorporación de indicadores y criterios para el cierre de brechas	✓	✓
- Incorporación de muros de contención	✓	✓
- Incorporación de escaleras	✓	

5.5.El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

El Decreto Legislativo N°1252, publicado el 30 de noviembre de 2016, creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI) con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, teniendo como uno de sus principios rectores el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población.

DECRETO LEGISLATIVO N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

Artículo 1.- Objeto

Créase el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones como sistema administrativo del Estado, con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país y derógase la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

(...)

Artículo 3.- Principios rectores

El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones se rige por los principios rectores siguientes:

- La programación multianual de la inversión debe ser realizada considerando como principal objetivo el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población.

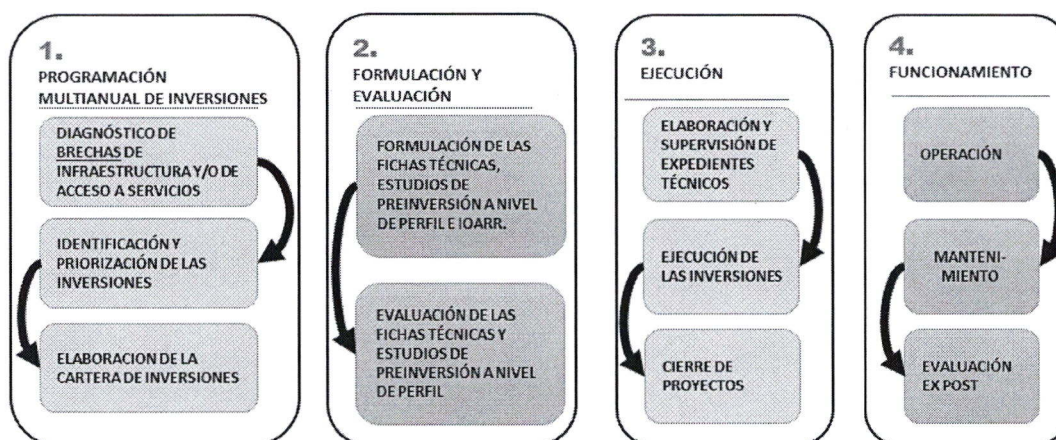
(...)

Igualmente, se establece las fases del ciclo de inversión, teniendo como punto de partida la Fase de la Programación Multianual de Inversiones (Figura N° 01).

Figura N° 02

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

Pilares del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones



En la fase de programación multianual, se procede a la elaboración del diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura, o de acceso a servicios públicos, y la definición de los objetivos a alcanzar respecto de dichas brechas, mediante el establecimiento de metas de producto específicas e indicadores de resultado, en un horizonte mínimo de tres años, en el marco de los planes sectoriales nacionales. Además, los planes regionales y locales de desarrollo concertado constituyen el marco de referencia orientador de la formulación presupuestaria anual de las inversiones»

DIRECTIVA N° 001-2019-EF/63.011

DIRECTIVA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES

CAPÍTULO II

FASE DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE INVERSIONES DEL CICLO DE INVERSIÓN

Artículo 9. Objetivo y etapas de la fase de Programación Multianual de Inversiones

9.1 La programación multianual de inversiones tiene como objetivo lograr la vinculación entre el planeamiento estratégico y el proceso presupuestario, mediante la elaboración y selección de una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas prioritarias, ajustada a los objetivos y metas de desarrollo nacional, sectorial y/o territorial. Para dicho fin, los Sectores conceptualizan, definen, actualizan, aprueban y publican los indicadores de brechas de infraestructura o de acceso a servicios que utilizan los Sectores, GR y GL para la elaboración, aprobación y publicación del diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios. Con dicho diagnóstico las entidades determinan sus criterios de priorización, con los cuales se seleccionan y priorizan las inversiones a ser registradas en la cartera de inversiones del PMI.

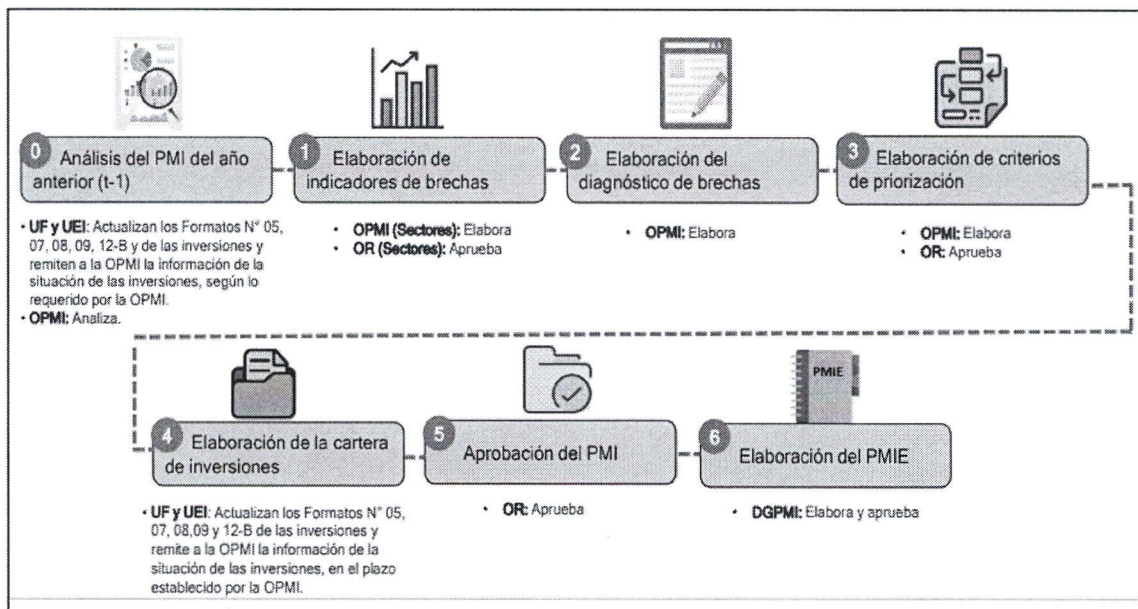
9.2 La fase de Programación Multianual de Inversiones comprende las siguientes etapas:

1. Elaboración y aprobación de los indicadores de brechas de infraestructura o de acceso a servicios.
2. Elaboración y publicación del diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios.
3. Elaboración y aprobación de los criterios de priorización.
4. Elaboración de la cartera de inversiones del PMI.
5. Aprobación del PMI y presentación a la DGPMI.
6. Elaboración y publicación del PMIE.

Figura N° 03
 Programación Multianual de Inversiones (PMI)

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
 “Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.



Fuente: MEF

5.5.1. Elaboración del diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos ¹

“Los indicadores de brechas son las expresiones cuantitativas de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios, los cuales se elaboran a partir de una variable o conjunto de variables interrelacionadas entre sí que permiten su medición para un determinado momento o periodo de tiempo”.

“La OPMI del Sector es responsable de conceptualizar, definir y actualizar los indicadores de brechas de infraestructura o de acceso a servicios que se enmarquen en el ámbito de la responsabilidad funcional del Sector, de acuerdo a los instrumentos metodológicos establecidos por la DGPMI. Los indicadores de brechas definidos según su estructura funcional son remitidos a la DGPMI mediante el Formato N° 04-A: Indicador de Brecha, para su validación metodológica”.

“Los indicadores de brechas validados por la DGPMI son aprobados por el OR del Sector mediante la resolución o acto correspondiente, y publicados por la OPMI del Sector responsable en su portal institucional”.

“Las OPMI de los GR y GL toman como insumo para la elaboración de sus PMI los valores numéricos de los indicadores de brechas aprobados y publicados por las OPMI del Sector en su portal institucional.”

¹ Directiva N° 001-2019-EF/63.011: Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

“La OPMI de cada Sector, GR y GL, según corresponda, elabora el diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso de servicios. En el caso de los Sectores, el diagnóstico comprende el ámbito de su responsabilidad funcional; en el caso de los GR y GL, el diagnóstico se efectúa dentro del ámbito de su competencia y circunscripción territorial. Para tal efecto, la OPMI coordina con las UF y UEI, así como con los órganos de la entidad que generen o sistematicen datos administrativos o información que se relacione con el cálculo de las brechas, cuando corresponda, según los instrumentos metodológicos establecidos por la DGPMI.”

5.5.2. Elaboración y aprobación de los criterios de priorización²

“Los criterios de priorización tienen por objetivo establecer la prioridad de cada inversión que conforma la cartera de inversiones del PMI, los cuales se elaboran sobre la base del diagnóstico de brechas y los objetivos a alcanzar respecto al cierre de brechas.”

“La OPMI del Sector, previa coordinación con la oficina de planeamiento o la que haga sus veces en la entidad, propone los criterios de priorización sectoriales para las inversiones que se enmarquen en el ámbito de su responsabilidad funcional, en concordancia con los planes nacionales sectoriales establecidos en el planeamiento estratégico de acuerdo al SINAPLAN. Dichos criterios de priorización son aplicados por los tres niveles de gobierno.”

“Los criterios de priorización sectoriales validados por la DGPMI, en coordinación con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, son aprobados anualmente por el OR del Sector y publicados por la OPMI en su portal institucional, de acuerdo a los plazos establecidos en el Anexo N° 06: Plazos para la Fase de Programación Multianual de Inversiones”.

“Los criterios de priorización sectoriales se aplican para las transferencias que realiza el GN a los GR y GL, así como a las solicitudes de financiamiento de los tres niveles de gobierno que se presenten en el marco de la normativa vigente.”

5.5.3. Selección de la cartera de inversiones y orden de prelación³

“La elaboración de la cartera de inversiones del PMI tiene como objetivo la selección de las inversiones a ser financiadas total o parcialmente con fondos públicos necesarias para alcanzar las metas de producto establecidas para el logro de los objetivos priorizados y los indicadores de resultado respecto al cierre de brechas. Asimismo, considera la capacidad de gasto de capital para su ejecución y del gasto corriente para su operación y mantenimiento por parte de los Sectores, GR y GL, según corresponda.”

² Op. cit.

³ Op. cit.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

Las inversiones priorizadas son ordenadas en el MPMI según su estado de avance en el Ciclo de Inversión, de acuerdo con el siguiente orden de prelación:

1. Las inversiones en proceso de liquidación o aquellas por iniciar liquidación cuya ejecución física ha concluido.
2. Las inversiones en ejecución física que culminen en el año 1 de la programación multianual de inversiones.
3. Las inversiones en ejecución física que culminen sucesivamente en los años 2 y 3 de la programación multianual de inversiones.
4. Las inversiones en ejecución física cuya culminación exceda el periodo de la programación multianual de inversiones.
5. Las inversiones sin ejecución física y que cuenten con expediente técnico o documento equivalente completo y vigente.
6. Las inversiones sin ejecución física y que cuenten con expediente técnico o documento equivalente en proceso de elaboración.
7. Las inversiones sin ejecución física ni financiera que cuenten con aprobación o viabilidad vigente, según corresponda. (...).
8. Las inversiones que se encuentren en formulación y evaluación.
9. Las inversiones que se encuentren registradas en el Banco de Inversiones como ideas. Las ideas de inversiones, previo al registro en la cartera de inversiones del PMI, deben registrarse en el Banco de Inversiones en el Formato N° 05-A: Registro de idea de Proyecto o Programa de Inversión o en el Formato N° 05-B: Registro agregado de ideas de IOARR, según corresponda. Con el registro de los referidos formatos se genera un código de idea para el registro de las inversiones en el PMI.

5.5.4. Aprobación del PMI y presentación a la DGPMI ⁴

"Concluido el registro de la cartera de inversiones del PMI en el MPMI, la OPMI correspondiente presenta dicho documento al OR para su aprobación."

"La OPMI del Sector, GR y GL bajo responsabilidad, presenta a la DGPMI el PMI aprobado."

"El PMI constituye el marco orientador de las fases de Programación Multianual y Formulación Presupuestaria anual de las inversiones."

"Las entidades en las fases de Programación Multianual y Formulación Presupuestaria en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público solo pueden asignar fondos públicos a aquellas inversiones consideradas en sus respectivos PMI, o en el del Sector, GR o GL que las agrupa".

5.6. Los muros de contención y escaleras en las directivas del SNPMGI

En las propuestas legislativas, cuando se aborda el tema de muros de contención se les vincula a dos casos:

- Infraestructura para la prevención de desastres y protección de la población.

⁴ Op. cit.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

- Infraestructura para el desarrollo urbano.

5.6.1. Muros de contención para la prevención de desastres y protección de la población

De acuerdo con las directivas del SNPMGI y según el Anexo N° 02, Clasificador de Responsabilidad Funciona, en lo que respecta específicamente a prevención de desastres a través de inversiones, esta se alinea a la siguiente Cadena Funcional que tiene como Sector Responsable a la PCM:

- Función: 05 Orden Público y Seguridad
- División Funcional: 016 Gestión de Riesgos y Emergencias
- Grupo Funcional: 0035 Prevención de Desastres
- Sector Responsable: Presidencia del Consejo de Ministros.

5.6.2. Infraestructura para el desarrollo urbano (escaleras)

El desarrollo de escaleras, están relacionadas con el desarrollo urbano, pues se configuran como "una infraestructura (acceso o veredas peatonales) que permiten a la población el tránsito e ingreso a sus viviendas en zonas periurbanas, dichas zonas se caracterizan por presentar una pronunciada pendiente del terreno".

Según el Anexo N° 02 Clasificador de Responsabilidad Funcional de SNPMGI, se alinean a la siguiente Cadena Funcional:

- Función: 15 Transporte
- División Funcional: 036 Transporte Urbano
- Grupo Funcional: 0074 Vías Urbanas
- Sector Responsable: Vivienda, Construcción y Saneamiento

5.6.3. Muros de contención y desarrollo urbano.

Sobre la infraestructura denominada muros de contención y su relación con el servicio de movilidad urbana, se debe mencionar que, la OPMI Vivienda en el marco de sus funciones, tiene aprobado el Listado de Activos Estratégicos de los servicios bajo competencia del Sector2, en la cual se ha considerado a dicha infraestructura como un activo estratégico del componente vial.

5.6.4. Los muros de contención y escaleras como activos estratégicos de las Unidades Productoras de diversos servicios

En el marco del SNPMGI, se considera que el "muro de contención" es un activo estratégico de las Unidades Productoras de diversos servicios, por tanto, no es indicador de brecha ni una tipología de proyecto de inversión.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

5.7. Análisis de la fórmula legal de la iniciativa legislativa

5.7.1. Proyecto de Ley 6986/2023-CR, Ley que incorpora la construcción de muros de contención y escaleras dentro de los indicadores y criterios dispuestos para el cierre de brecha

Sobre el artículo único

En el artículo único, se dispone la obligatoriedad a incorporar la "construcción de muros de contención y escaleras" dentro de los indicadores y criterios para el cierre de brechas en el Programa Multianual de Inversiones.

Artículo Único. - Reconocimiento de los muros de contención y escaleras dentro de los indicadores y criterios dispuestos para el cierre de brechas

La administración pública, en sus tres niveles de gobierno, se encuentran obligadas a incorporar la construcción de muros de contención y escaleras dentro de los indicadores y criterios para el cierre de brechas en el Programa Multianual de Inversiones.

Este artículo contiene dos elementos que requieren atención: a) La obligatoriedad de incorporar la construcción de muros de contención y escaleras dentro de los indicadores y criterios para el cierre de brechas en el Programa Multianual de Inversiones y b) Su ámbito de aplicación en los tres niveles de gobierno.

Estos temas, en la sección exposición de motivos del Proyecto de Ley 6986, no son abordados con nitidez y adolecen de información precisa a ese respecto. Tampoco, acompañan información estadística que evidencie la magnitud de la brecha, ni se precisa los indicadores o ratios en los que habría priorizar.

En lo sustancial, hay que tener en cuenta que, de conformidad a la normativa vigente, corresponde al Presidente de la República (artículo 118 de la Constitución) dirigir la política general del gobierno y administrar la hacienda pública, así como elaborar el proyecto de presupuesto (artículo 78 de la Carta Magna). En adición, la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en su artículo 4 establece las competencias exclusivas del Ejecutivo, considerando el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles gubernamentales.

Asimismo según los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, los gobiernos regionales y los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Como consecuencia de ello, en el proceso presupuestario del sector público, los proyectos de presupuesto público, se preparan tomando en consideración la programación multianual, en la cual se prioriza los objetivos y prioridades de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

Asimismo, de acuerdo a la normativa del Invierte.pe, los sectores del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales son los responsables de elegir y priorizar las inversiones a ser incluidas en sus respectivas carteras de inversiones, siguiendo los criterios de priorización previamente establecidos, incluidos su capacidad financiera para la ejecución de las obras, la operación y el mantenimiento respectivo.

- **Sobre el Disposición Complementaria Final Única**

En la disposición complementaria final única de la proposición legislativa (PL 6986/2023-CR), se dispone establecer que los "ministerios como los gobiernos regionales y locales deben incorporar la construcción de muros de contención dentro de las resoluciones que priorizan el cierre de brechas conforme a la programación multianual de inversiones en un plazo de treinta (30) días calendarios, (...)".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA: Adecuación de los indicadores del cierre de brecha

Tanto los ministerios como los gobiernos regionales y locales deben incorporar la construcción de muros de contención dentro de las resoluciones que priorizan el cierre de brechas conforme a la programación multianual de inversiones en un plazo de treinta (30) días calendarios, contados a partir de la publicación de la presente ley.

Esa propuesta, de obligatoriedad a los pliegos ministeriales, así como a los gobiernos regionales y locales de incorporar la construcción de muros de contención dentro de las priorizaciones el cierre de brechas en la programación multianual de inversiones, colisiona con las competencias que tiene el Ejecutivo en la priorización de las inversiones a ser incluidas en sus respectivas carteras de inversiones.

- **Balance condensado**

En resumidas cuentas, sin bien la propuesta de priorización de la construcción de muros de contención dentro Programa Multianual de Inversiones de las entidades públicas, resulta válida porque está orientada a proteger a la población más vulnerable "no solo ante las amenazas de desastres naturales sino también en proveerles de muros de contención que permitan la posterior consolidación urbana al proveerles de agua, luz y pistas y veredas, (...)", sin embargo, no requiere de una reformulación de la fórmula para insertarlo dentro del ordenamiento legal vigente.

En lo que concierne, a la incorporación del ratio para la construcción de las escaleras dentro de los criterios para el cierre de brecha, este ya se encuentra vinculado al denominado "servicio de movilidad urbana", siendo su indicador de brecha "Porcentaje de la población urbana sin acceso a los servicios de movilidad urbana a través de vías urbanas", configurada como local, que permite el acceso directo de la población a sus viviendas, por lo que solo se precisa su prioridad.



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

5.7.2. Proyecto de Ley 10298/2024-CR, Ley que prioriza la necesidad de muros de contención en la población vulnerable para el acceso de servicios básicos, cierre de brechas.

Sobre los artículos 1 y 2

En los artículos 1 y 2 se señala que el objeto y la finalidad de la Ley, es incorporar a los muros de contención dentro de los indicadores y criterios dispuestos para el cierre de brecha del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, con lo que se beneficiaría en la gestión de los gobiernos locales, con el consiguiente impacto positivo en los pobladores. .

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley incorpora a los muros de contención dentro de los indicadores y criterios dispuestos para el cierre de brecha del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene como finalidad que los muros de contención se determinan como indicadores de cierre de brechas que beneficiaría a miles de pobladores, así como a los gobiernos locales para su gestión.

Sin embargo, según en el contexto SNPMGI, el "muro de contención", no se constituye en un indicador de brecha, ni en un criterio de priorización, tampoco en una tipología de proyecto de inversión, sino es considerado como un activo (como activo estratégico de las Unidades Productoras), que forma del Clasificador de Responsabilidad Funcional del SNPMG.

- **Sobre el artículo 3**

En el artículo 3, se propone "incorporar a los muros de contención como indicador y criterios dispuestos para el cierre de brechas del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. La administración pública en sus tres niveles de gobierno, se encuentran obligadas a incorporar (...)".

Artículo 3. Incorporación y competencias

Se incorpora a los muros de contención como indicador y criterios dispuestos para el cierre de brechas del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. La administración pública en sus tres niveles de gobierno, se encuentran obligadas a incorporar la construcción de muros de contención dentro de los indicadores y criterios para el cierre de brechas en el Programa Multianual de Inversiones

En adición a la observación formulada (en sección anterior, artículos 1 y 2), se ha identificado una discrepancia en el ámbito de aplicación, mientras que en la sección anterior se hace mención solo a los gobiernos locales, en el artículo 3, se menciona a los tres niveles de gobierno.

- **Sobre la disposición complementaria final única**



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

En la única disposición complementaria final, se plantea que los ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales adecuen los indicadores de cierre e incorporen la construcción de muros de contención dentro de sus prioridades.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de los indicadores del cierre de brecha. Tanto los ministerios como los gobiernos regionales y locales deben incorporar la construcción de muros de contención dentro de las resoluciones que priorizan el cierre de brechas conforme a la programación multianual de inversiones en un plazo de treinta (60) días calendarios, contados a partir de la publicación de la presente ley.

• Balance condensado

El Proyecto de 10298/2024-CR, en su exposición de motivos denota poca claridad en los términos de la programación y gestión de inversiones, tampoco presenta data que evidencia la magnitud de la problemática y la necesidad de priorización.

Sin embargo, al igual que el PL 6986/2023-CR, su finalidad que los muros de contención estén contenidos como una variable que contribuya al cierre de brecha dentro del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, resulta admisible.

Para tal efecto, se requiere reformular la fórmula legal, estableciendo la priorización del componente muros de contención dentro de los activos estratégicos de las Unidades Productoras en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

6. LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DE MUROS DE CONTENCIÓN Y ESCALERA DE ACCESO EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO DEL AÑO FISCAL 2025

Según información estadística del Ministerio de Economía y Finanzas, el marco presupuestal para la ejecución de inversión de muros de contención, para el año fiscal 2025, asciende a S/104.9 millones, de los cuales el 88.2% corresponde a los gobiernos locales, el 11.3% a los gobiernos regionales y el 0.5% al gobierno nacional.

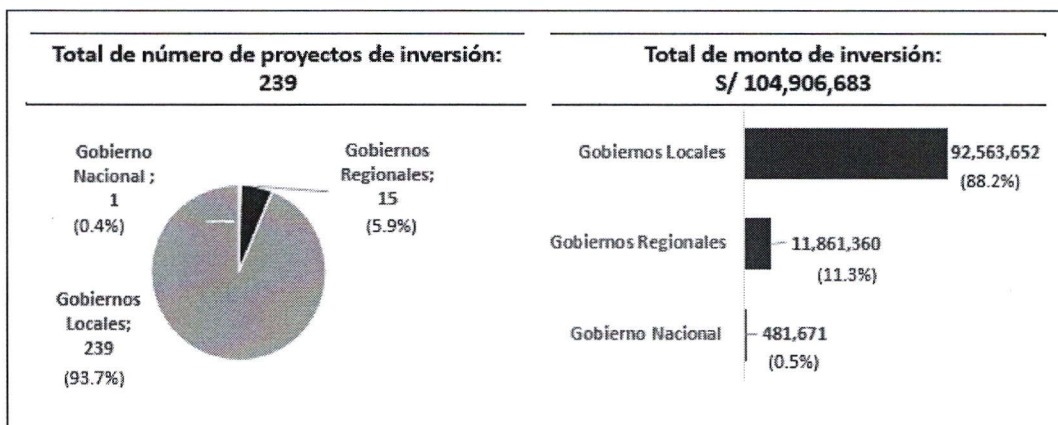
En términos de número de proyectos de inversión de muros de contención, en el presupuesto del 2025, se han registrado 239.



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

Figura N° 04

Número y monto de proyectos de inversión sobre muros de contención en el presupuesto público 2025



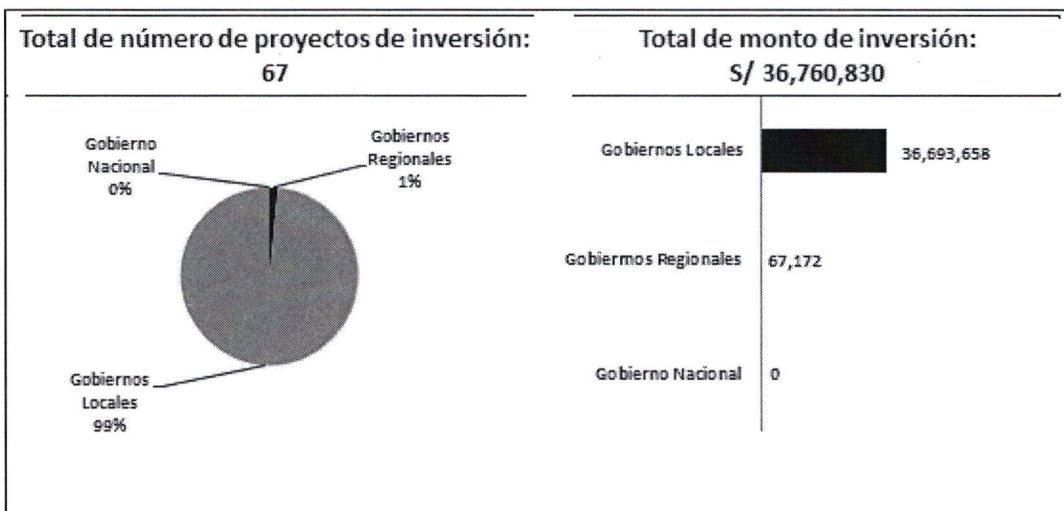
Fuente: Elaborado en base a cifras del MEF.

De otro lado, el marco presupuestal para la ejecución de escalera, para el año fiscal 2025, asciende a S/ 36.7 millones, de los cuales el 99.9% corresponde a los gobiernos locales.

En términos de número de proyectos de inversión de escaleras, en el presupuesto del 2025, se han identificado 67 proyectos.

Figura N° 05

Número y monto de proyectos de inversión sobre escaleras en el presupuesto público 2025



Fuente: Elaborado en base a cifras del MEF.



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

7. ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

7.1. Sobre la necesidad de la proposición legislativa

Las propuestas legislativas, que tienen como objeto la prevención de riesgo de desastres a través de muros de contención, se busca resolver la necesidad que tiene la población más vulnerable de mecanismos de protección de los eventos de desastres naturales y, por tanto, la consolidación de desarrollo local del ámbito donde residen; asimismo, proponen priorizar los indicadores de brecha referidos a escaleras de acceso.

7.2. Sobre la viabilidad de la proposición legislativa

Tal como están planteada propuesta legislativa (en su texto sustitutorio), no se vulneran dispositivos de la Constitución Política y se encuadran dentro de las competencias de los poderes del Estado. No aumenta ni crea gasto, pues solamente precisa la prioridad del activo estratégico muros de contención y escaleras de acceso, en el marco Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; por lo tanto, se considera que es factible convertirse en Ley.

7.3. Sobre la oportunidad de la proposición legislativa

La aprobación de la iniciativa legislativa conllevará a los entes gubernamentales a tomar decisiones oportunas para mitigar o prevenir riesgo de desastres, con consiguiente beneficio para la población que radica en esos ámbitos vulnerables.

8. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La proposición legislativa, en su versión de texto sustitutorio, no origina cambios en el ordenamiento legal, puesto que no altera, modifica o deroga normas vigentes. Simplemente, plantea establecer lineamientos para que se priorice o visibilice la ejecución de intervenciones asociadas a inversiones a un problema latente (riesgo de desastres) en el país, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

9. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

9.1. Base normativa y cumplimiento del requisito

El artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, establece que los proyectos de ley contengan un Análisis Costo Beneficio, que exprese en términos cuantitativos y cualitativos de los impactos económicos y sociales.

Artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República

(...) Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos (...); el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los actores que se



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

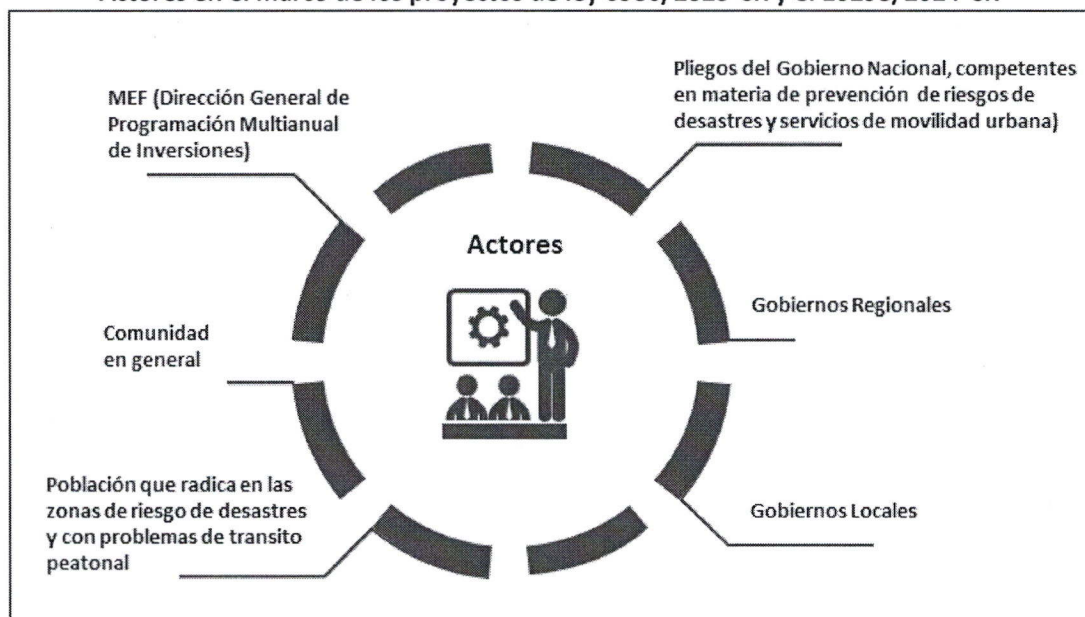
En ese marco normativo, de la revisión los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones, se ha observado que no contienen información cuantitativa que grafique la problema, ni data precisa información sobre costos y beneficios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso. En su contenido, solo se hace referencias genéricas que no llegaran a detalles cuantitativos y órdenes de magnitud.

9.2. Identificación de los actores

Los principales actores (instituciones, grupo de beneficiarios, etc.) que están incluidos en el marco de la proposición legislativa, se tiene a los siguientes: a) El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones; b) Los pliegos del Gobierno Nacional que tienen competencias en materia de prevención de riesgos; c) Los gobiernos regionales; d) Los gobiernos locales; e) Población vulnerable a riesgos de desastres; y, f) La comunidad en general.

Figura N° 06

Actores en el marco de los proyectos de ley 6986/2023-CR y el 10298/2024-CR



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

9.3. Identificación de costos y beneficios

Los costos y beneficios que conlleva los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones, se detallan en la Tabla donde se deduce que los beneficios tienen mayor trascendencia que los costos en los que se puede incurrir.

Tabla N° 06
Costos y Beneficios de los proyectos de ley 6986/2023-CR y el 10298/2024-CR

Actores	Beneficios	Costos
MEF (DGPMI)	Mejora de la calidad del gasto, a consecuencia de las disposiciones establecidas en las iniciativas legislativas.	
El Poder Ejecutivo (MINSA)	Los pliegos nacionales que tienen competencias en materia de prevención de riesgo de desastres, cumplen con priorizar en los denominados Activos Estratégicos el componente o denominación correspondiente a los "Muros de Contención" y escaleras de acceso peatonal, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.	No identificado.
Gobiernos regionales y locales	Los gobiernos regionales y locales reorientar el uso de sus presupuestos de inversiones hacia proyectos de inversión de prevención de riesgos de desastres en zonas de alto riesgo y escaleras de acceso peatonal.	Reasignación de parte de los recursos presupuestarios, dentro los límites fijados por la ley de presupuesto, no supone un incremento en el monto total.
Población objetivo	La población que habita en zonas de riesgo de desastres y/o con problemas de acceso vial peatonal, podrán mitigar o atenuar los impactos, con lo que mejorarán su calidad de vida.	No identificado.
Comunidad en general	La comunidad peruana en general se beneficiaría, en el sentido que en el futuro tendrá una población mejor protegida de potenciales riesgos de desastres naturales y con mejores acceso de tránsito peatonal.	No identificado

En lo que concierne a los recursos que financiarán lo dispuesto en la proposición legislativa, esta no induce a un mayor techo que lo estipulado por la ley de presupuesto; cualquier aumento de recursos hacia proyectos de inversión de muros de contención y escaleras de acceso, se ejecutarán en la previsión presupuestaria conforme a ley.

10. SOBRE EL TEXTO SUSTITUTORIO

Se propone un texto sustitutorio a la fórmula legal de los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones, sobre la base de las siguientes consideraciones.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

Se propone que en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), se priorice los activos estratégicos vinculados a prevención de riesgos de desastres, con énfasis en la construcción de muros de contención y la mejora de los servicios de movilidad urbana, destacando la implementación de escaleras de acceso peatonal.

Para tal efecto, se plantea que la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del Ministerio de Economía y Finanzas sea el ente responsable de establecer el procedimiento técnico para la incorporación de estos activos estratégicos, conforme a los criterios y lineamientos de la normativa vigente.

Dentro de ese marco, se sugiere que los sectores del Gobierno Nacional, dentro del ámbito de sus competencias y funciones, deben elaborar y publicar los indicadores de cierre de brechas correspondientes en los clasificadores de responsabilidad funcional, de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior. Asimismo, se plantea las mencionadas incorporaciones se realicen dentro de los plazos establecidos en el Anexo N° 6 – Plazos para la fase de Programación Multianual de Inversiones Periodo 2026-2028, en lo que respecta al registro de modificaciones vinculadas con la conceptualización, definición e inclusión de nuevos indicadores de brechas, para su correspondiente validación metodológica.

Por último, se propone que los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional, así como los gobiernos regionales y locales con competencias en las materias señaladas en el numeral 1, prioricen la inclusión de proyectos de inversión o Inversiones de Optimización, Ampliación Marginal, Rehabilitación y Reposición (IOARR) relacionados, dentro de sus respectivas carteras de Inversiones de su Programación Multianual de Inversiones (PMI).

11. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, de conformidad con el inciso b) del Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los proyectos de Ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen la Ley para incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones, con **TEXTO SUSTITUTORIO**.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:



Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1252 - DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES Y DEROGA LA LEY 27293, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA - A FIN DE INCORPORAR Y PRIORIZAR LOS ACTIVOS ESTRATÉGICOS MUROS DE CONTENCIÓN Y ESCALERAS DE ACCESO

Artículo único. Incorporación de la novena disposición complementaria final en el Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública

Se incorpora la novena disposición complementaria final en el Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, con el siguiente texto:

"NOVENA. – Incorporación y priorización de los activos estratégicos muros de contención y escaleras de acceso en la Programación Multianual de Inversiones (PMI)

1. En el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), se establece la prioridad de ejecutar activos estratégicos vinculados a:
 - a) La prevención de riesgos de desastres, con énfasis en la construcción de muros de contención para reducir la vulnerabilidad de la población y proteger tanto la infraestructura pública como la privada expuesta a amenazas naturales.
 - b) La mejora de los servicios de movilidad urbana, priorizando la implementación de escaleras de acceso peatonal.
2. La Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del Ministerio de Economía y Finanzas es responsable de establecer el procedimiento técnico para la incorporación de estos activos estratégicos, conforme a los criterios y lineamientos de la normativa vigente.
3. Los sectores del Gobierno nacional, dentro del ámbito de sus competencias y funciones, deben elaborar y publicar los indicadores de cierre de brechas correspondientes a los clasificadores de responsabilidad funcional, de acuerdo con lo señalado en el numeral 2. Las incorporaciones referidas en dicho numeral se



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.

realizan dentro de los plazos establecidos en el Anexo N° 6: Plazos para la fase de Programación Multianual de Inversiones (Periodo 2026-2028), en lo que respecta al registro de modificaciones vinculadas con la conceptualización, definición e inclusión de nuevos indicadores de brechas para su correspondiente validación metodológica.

4. Se dispone que los pliegos presupuestarios del Gobierno nacional, así como los gobiernos regionales y gobiernos locales, con competencias en las materias señaladas en el numeral 1, prioricen la inclusión de proyectos de inversión o las inversiones de optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición (IOARR), dentro de sus respectivas carteras de inversiones de su Programación Multianual de Inversiones (PMI)".

Salvo mejor parecer.

Dese cuenta.

Plataforma Virtual

Lima, 15 de abril de 2025.



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2025 10:07:21-0500



LADY MERCEDES CAMONES SORIANO

Presidenta

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20181749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2025 11:01:08-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2025 16:31:16-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2025 12:17:20-0500

JOSÉ ALBERTO ARRIOLA TORRES
Vicepresidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 13:14:03-0500

CÉSAR MANUEL REVILLA VILLANUEVA
Secretario

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/04/2025 10:46:58-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2025 11:52:44-0500



Firmado digitalmente por:
RIVAS CHACARA Janet
Milagros FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2025 17:41:59-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 12:19:55-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2025 22:11:33-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 15:29:30-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Ivanuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 13:14:12-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAWANI Wilson
Rusbel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 14:53:17-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 21:03:49-0500



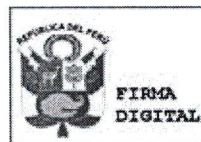
Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 14:42:36-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 17:01:35-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/04/2025 10:12:00-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2025 14:20:18-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2025 20:02:22-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2025 14:44:38-0500



Firmado digitalmente por:
CALE LOBATON Digna FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2025 14:59:47-0500



26
Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/04/2025 14:48:32-0500



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

Dictamen recaído en los proyectos de ley 6986/2023-CR y 10298/2024-CR, que proponen incorporar indicadores de cierre de brechas para la construcción de muros de contención y escaleras en el Programa Multianual y Gestión de Inversiones.