



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

A : **OSCAR ENRIQUE GOMEZ CASTRO**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

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

Asunto : Opinión legal sobre proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de Infraestructura.

Referencia : Memorando N° D000353-2022-PCM-OGPP

Fecha Elaboración: Lima, 28 de marzo de 2023

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto remite el expediente vinculado al proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de Infraestructura.

Al respecto, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3. Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.
- 1.4. Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 1.5. Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 00010-2021-PCM/SGP, que aprueba la Directiva N° 002-2021-SGP, Directiva que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado.

II. ANTECEDENTE:

Mediante el documento de la referencia, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto remite el proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de Infraestructura, para la continuación del trámite correspondiente. Adjunta, la exposición de motivos, el informe técnico sustentatorio, el plan inicial de actuación de la Autoridad Nacional de Infraestructura y el Informe N° D000064-2023-PCM-OPMC.



III. ANÁLISIS:

3.1. Marco normativo que sustenta la creación de un Organismo Público Ejecutor

3.1.1. El artículo 4 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

3.1.2. A su vez, la Segunda Disposición Complementaria y Final de la citada Ley señala que, para normas referidas a organización del Estado, tales como la creación de ministerios, así como de entidades, instituciones, de organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros.

3.1.3. Por su parte, el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional, están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos:

1. **Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.** *(Énfasis agregado)*

2. Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

3.1.4. El artículo 29 de la Ley N° 29158, dispone que, para la creación de los organismos públicos, debe cumplirse con los siguientes requisitos:

- Los establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- La aprobación del plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su Sector.

3.1.5. Igualmente, el artículo 30 de la citada Ley, prescribe que los Organismos Públicos Ejecutores ejercen funciones de ámbito nacional y se crean cuando existen las siguientes condiciones:

1. Se requiera una entidad con administración propia, debido a que la magnitud de sus operaciones es significativa; o
2. Se requiera una entidad dedicada a la prestación de servicios específicos.

Asimismo, precisa que los Organismos Públicos Ejecutores:

1. Están sujetos a los lineamientos técnicos del Sector del que dependen; y la formulación de sus objetivos y estrategias es coordinada con estos.
2. Su política de gasto es aprobada por la entidad de la que dependen, en el marco de la política general de gobierno.
3. No tienen funciones normativas, salvo que estén previstas en su norma de creación, o le fueran delegadas expresamente por el Ministerio del cual dependen.

4. Están dirigidos por un Jefe, cuyo cargo es de confianza. Por excepción, podrán contar con un Consejo Directivo, cuando atiendan asuntos de carácter multisectorial. En estos casos, su Consejo Directivo estará integrado sólo por los Ministros o los representantes de los sectores correspondientes.
- 3.1.6. A mayor abundamiento, el numeral 30.1 del artículo 30 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, señala que la creación de entidades¹ es un mecanismo de reforma de la estructura del Estado por el cual se crea una entidad pública para resolver un problema público que requiera y justifique dicha creación. Igualmente, el artículo 31 de la misma norma, dispone, entre otros aspectos, que los Organismos públicos del Poder Ejecutivo se crean por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.
- 3.1.7. Por otro lado, de acuerdo a lo establecido en el numeral 33.1 del artículo 33 de la Directiva N° 002-2021-SGP, Directiva que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 00010-2021-PCM/SGP; el expediente que sustenta la creación de una entidad pública bajo el ámbito del Poder Ejecutivo debe contener la siguiente documentación:
- a) El proyecto de dispositivo legal que aprueba la creación de la entidad pública
 - b) La exposición de motivos.
 - c) El informe técnico elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o la que haga sus veces de la entidad proponente, a través del cual, conforme se señala en el anexo 2, se:
 - c.1) Analice la problemática pública que justifica la necesidad de creación.
 - c.2) Analice alternativa solución al problema público, incluida la de creación de la entidad propuesta. Se debe comparar los costos de cada alternativa contra los posibles resultados a obtenerse.
 - c.3) Sustente la no duplicidad de funciones, identificando a las entidades que realizan funciones similares o que persiguen fines iguales o semejantes a los de la entidad propuesta.
 - d) El Informe legal elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica de la entidad proponente, que valida la propuesta.
 - e) El plan inicial de actuación de la entidad pública a crearse, el cual contiene lo señalado en el anexo 3.
- Asimismo, el numeral 33.2 del artículo 33 de la misma Directiva, señala que el expediente que sustenta la propuesta de creación de una entidad pública bajo el ámbito del Poder Ejecutivo debe contar con la opinión técnica previa favorable de la Secretaría de Gestión Pública.
- 3.1.8. El literal b) numeral 34.1 del artículo 34 de la Directiva N° 002-2021-SGP, prescribe que se requiere de la opinión técnica previa favorable de la Secretaría de Gestión Pública como parte del trámite de la aprobación de un proyecto normativo de creación de un organismo público, la cual se formaliza a través de un informe. Cuando se trate de un proyecto de ley por creación de un organismo público

¹ **Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM**
Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.1 La presente norma es de aplicación, bajo el término genérico de entidad, a las siguientes:

a. El Poder Ejecutivo: Los Ministerios, Organismos públicos y demás entidades con calidad de pliego presupuestal.

del Poder Ejecutivo, la opinión técnica previa favorable de la Secretaría de Gestión Pública es requisito para tramitar la remisión al Congreso de la República.

3.2. Sobre el proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de Infraestructura

3.2.1. En atención al marco normativo descrito precedentemente, mediante Memorando N° D000353-2023-PCM-OGPP e Informe N° D000064-2023-PCM-OPMC, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto remite la propuesta normativa de creación de la Autoridad Nacional de Infraestructura para la opinión legal correspondiente. Para tal efecto, adjunta el expediente técnico que contiene los siguientes documentos:

- i. Proyecto de Ley.
- ii. Exposición de Motivos.
- iii. Informe técnico sustentatorio.
- iv. El plan inicial de actuación de la Autoridad Nacional de Infraestructura.

3.2.2. En el mencionado Informe N° D000064-2023-PCM-OPMC, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto señala, entre otros aspectos, lo siguiente:

"III) ANÁLISIS

(...)

Necesidad de creación de la Autoridad Nacional de Infraestructura

3.7 *Actualmente, existe una problemática en la falta de dinamismo en la reducción de la brecha de infraestructura. Esta problemática involucra a los tres niveles de gobierno, los que no proveen satisfactoriamente la entrega de la infraestructura prioritaria que necesita el país, principalmente en áreas vulnerables. Como se detalla a continuación:*

- *En el periodo 2017-2021, los tres niveles de gobierno dejaron de ejecutar un aproximado de 25% de su presupuesto vinculado a inversión pública.*
- *A la fecha hay 1,879 obras paralizadas que corresponden a entidades a nivel de nacional, regional y local cuyo monto de inversión total ascendente a S/ 21 mil 595 millones.*
- *Existen obras culminadas que no cuentan con la debida operación o mantenimiento, o que no cuentan con estándares de calidad.*

3.8 *Del análisis de los anteriormente descrito, se ha podido identificar las siguientes causas que generar la falta de dinamismo en la reducción de la brecha de infraestructura:*

- *Las brechas de infraestructura para la provisión de servicios públicos continúan en una tendencia creciente. Para el caso de educación, la brecha ha incrementado de S/ 100 mil millones a S/ 111 mil millones en los últimos 3 años y en saneamiento se estima que pasará de S/ 51 mil millones a S/ 100 mil millones hacia el 2030.*
- *Bajo nivel de capacidad de ejecución de las inversiones, en los últimos 5 años, se han dejado de ejecutar 17 mil millones de gasto en inversiones en los tres niveles de gobierno.*
- *Falta de institucionalidad y capacidades, la falta de institucionalidad en el Estado Peruano limita el número y la calidad de las empresas que presentan ofertas para la ejecución de*

inversiones. Asimismo, para una ejecución eficiente, se requiere contar con equipos altamente especializados.

- *Procedimientos administrativos lentos, para la ejecución de proyectos e intervenciones en materia de infraestructura, existen una serie de procedimientos relacionados a licencias, permisos, liberación de interferencias que requieren opiniones de diversos sectores y entidades, las mismas que constituyen un cuello de botella para la ejecución.*

(...)"

En ese sentido, concluye y recomienda lo siguiente:

"IV) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. La Oficina de Planeamiento, Modernización y Cooperación formuló la documentación que sustenta la creación de la Autoridad Nacional de Infraestructura en concordancia con los documentos solicitados en el artículo 33 del Capítulo V Sustento y Evaluación de un proyecto normativo de creación de una entidad en el Poder Ejecutivo de la Directiva N° 002-2021-SGP.

4.2. Por lo tanto, se recomienda continuar con el trámite de aprobación para lo cual se debe remitir a la Oficina General de Asesoría Jurídica para que emita opinión legal, y posterior a ello, se debe gestionar a través de la Secretaría General su remisión a la Secretaría de la Gestión Pública conforme a lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-SGP, Directiva que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado. (Énfasis agregado)

- 3.2.3. Al respecto, la propuesta normativa, entre otros aspectos, dispone la creación de la Autoridad Nacional de Infraestructura (en adelante la Autoridad), como un organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros para la formulación, ejecución, operación y mantenimiento de proyectos o programas de inversión. Además, determina sus competencias, funciones y estructura orgánica básica.

Respecto a sus competencias, se señala que la Autoridad formula, ejecuta, opera y mantiene proyectos o programas de inversión del clasificador de responsabilidad funcional en: Transporte, Salud, Educación, Vivienda y Desarrollo Urbano, Saneamiento, Agropecuaria, Orden Público y Seguridad, y Ambiente, en el marco de las políticas sectoriales. Se precisa que la competencia que ejerce la Autoridad aplica a aquellos proyectos o programas de inversión que hayan sido programados por las entidades de los tres niveles de gobierno, en el marco de las brechas que tales entidades hayan identificado conforme sus competencias y funciones en la materia.

Asimismo, la propuesta establece que la Autoridad Nacional de Infraestructura, dentro del ámbito de competencia, tiene las siguientes funciones:

- a) Formular y ejecutar los proyectos o programas de inversión que estén a su cargo.
- b) Operar y mantener la infraestructura, equipamiento y/o mobiliario de los proyectos o programas de inversión por un periodo de hasta cuatro (04) años.
- c) Formular y ejecutar, mejorar y conservar obras de defensa civil estratégica, para prevenir y/o controlar inundaciones y otras calamidades públicas.

- d) Gestionar y suscribir contratos, acuerdos y/o convenios vinculados al cumplimiento de su objeto.
- e) Asegurar que los estudios técnicos y consultorías especializadas cuenten con la calidad suficiente para garantizar la incorporación de los parámetros técnicos. Asimismo, se encarga de publicar en la sede digital de la Autoridad el impacto de las consultorías que se efectúen a propósito de la cooperación y las operaciones oficiales de crédito en el cumplimiento de su objeto.
- f) Realizar los procesos de contratación de infraestructura y servicios que le encarguen otras Entidades del Estado, de acuerdo al convenio correspondiente, incluyendo la determinación de las características técnicas a contratar hasta antes de la suscripción del contrato.
- g) Ejercer las facultades coactivas a nivel nacional respecto a los procesos y procedimientos de su competencia de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y al Decreto Legislativo N° 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura, en lo que corresponda y cuando la Autoridad sea Entidad Ejecutora.
- h) Informar a los órganos rectores de los sistemas administrativos las buenas prácticas de gestión de proyectos, a partir de las intervenciones que ejecute.

La estructura básica de la Autoridad Nacional de Infraestructura está conformada de la siguiente manera:

- a) Consejo Directivo
- b) Jefatura
- c) Gerencia General
- d) Órgano de Control Institucional
- e) Órganos de Asesoramiento
- f) Órganos de Apoyo
- g) Órganos de Línea

Respecto al Consejo Directivo, se indica que es el máximo órgano y está conformado por:

- a) El/la Presidente/a del Consejo de Ministros, quien lo preside.
- b) El/la Jefe/a de la Autoridad, quien asume la Secretaría Técnica.
- c) El/la Ministro/a de Economía y Finanzas.
- d) El/la Ministro/a de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- e) El/la Ministro/a de Transportes y Comunicaciones.
- f) El/la Ministro/a de Desarrollo Agrario y Riego.
- g) El/la Ministro/a de Salud.
- h) El/la Ministro/a de Educación.

Además, el proyecto de ley establece que la Autoridad cuenta con un/a Jefe/a quien conduce el funcionamiento institucional a dedicación exclusiva y remunerada, quien ejerce la titularidad del pliego presupuestal.

El/la Jefe/a se designa mediante resolución suprema refrendada por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros, por un periodo de cuatro (4) años. Dicha designación se realiza en mérito a sus calificaciones profesionales y reconocida trayectoria en sus campos de trabajo; con sólida experiencia en gestión de proyectos o programas de inversión y en gestión pública.

El cargo de Jefe/a de la Autoridad es de libre designación conforme lo dispuesto en la normativa de la materia, pudiendo ser renovado por una sola vez de manera continua. Transcurrido el período de designación, el/a funcionario/a cesante permanece en el ejercicio del cargo hasta que sea designado/a el/la nuevo/a Jefe/a.

De otro lado, en la Primera Disposición Complementaria Final del proyecto de Ley se aprueba la fusión en modalidad de absorción, de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) por la Autoridad, siendo esta última el ente absorbente. El proceso de fusión se ejecuta en el plazo máximo de ciento ochenta (180) días calendario, contados a partir de la publicación de la presente Ley, para lo cual se conforma una Comisión encargada del proceso de transferencia, así como del proceso de cierre de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) (en adelante, la "Comisión Especial"), la cual está integrada por dos (02) representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros y dos (02) representantes de la ARCC.

Mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria, se dispone la derogación de la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la reconstrucción con Cambios, con excepción de los artículos que mantienen su vigencia, conforme a lo señalado en la Séptima Disposición Complementaria Final.

3.3 Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.3.1. En concordancia con lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-SGP, Directiva que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, aprobada por Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 00010-2021-PCM/SGP, la opinión legal estará referida a validar la propuesta; por lo que corresponde verificar el cumplimiento de la normativa vigente.
- 3.3.2. Al respecto, se observa que el proyecto normativo que se adjunta es el que se requiere para la creación de un Organismo Público Ejecutor, esto es, un proyecto de ley propuesto a iniciativa del Poder Ejecutivo, tal como lo dispone el numeral 1 del artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el numeral 31.1 del artículo 31 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM.

Del mismo modo, el expediente materia de análisis contiene la Exposición de Motivos; el Informe técnico sustentatorio conforme al Anexo 2 de la Directiva N° 002-2021-SGP; y, el Plan Inicial de Actuación de la Autoridad Nacional de Infraestructura, el cual contiene lo señalado en el Anexo 3 de la citada Directiva.

Es decir, los documentos que se adjuntan al expediente son los adecuados para sustentar la creación de un Organismo Público Ejecutor, en concordancia con lo establecido en la Directiva N° 002-2021-SGP.

- 3.3.3. Respecto a las disposiciones contenidas en el proyecto de ley, referidas a las competencias, funciones y adscripción del Organismo Público Ejecutor que se propone crear, se precisa que estas son concordantes con lo establecido en los artículos 28, 29 y 30 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"*

- 3.3.4. Por otro lado, es importante mencionar que, en concordancia con lo establecido en el sub numeral 5 del numeral 28.1 del artículo 28 del Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobados por Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, no se encuentran comprendidos en el AIR Ex Ante, entre otras, las disposiciones normativas de organización, reorganización, fusión de entidades o mecanismos de reforma del Estado (como proyectos de normas con rango de ley o reglamentos de organización y funciones, fusiones de entidades públicas, creación de programas o proyectos, entre otros), manuales de operaciones de programas y proyectos, y demás normas de organización, las cuales se regulan por las normas de la materia.
- 3.3.5. En atención a lo expuesto, corresponde validar el proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de Infraestructura.

3.4. Remisión del proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de Infraestructura

- 3.4.1. En virtud a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y en la Directiva N° 002-2021-SGP, Directiva que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, aprobada por Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 00010-2021-PCM/SGP, corresponde remitir la propuesta de Ley que crea la Autoridad Nacional de Infraestructura a la Secretaría de Gestión Pública, para la opinión previa favorable. Para tal efecto, se deberá adjuntar al expediente técnico, los siguientes documentos:
- a. El proyecto de ley.
 - b. La exposición de motivos.
 - c. El informe técnico sustentatorio.
 - d. El plan inicial de actuación de la Autoridad Nacional de Infraestructura.
 - e. El Informe legal elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica, que valida la propuesta.

4. CONCLUSION Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1. Por lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica valida el proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de Infraestructura.
- 4.2. En atención a lo antes señalado, se recomienda que el expediente sea remitido a la Secretaría de Gestión Pública para la continuación del trámite correspondiente, adjuntando los documentos señalados en el numeral 3.4.1 del presente informe.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

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

