

Proyecto de Ley N° 1651/2016-CR

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de los Congresistas **Alberto Quintanilla Chacón, Oracio Pacori Mamani, Richard Arce Cáceres, Mario Canzio Alvarez, Manuel Dammert Ego Aguirre, Marisa Glave Remy, Indira Huilca Flores, Edgar Ochoa Pezo, Tania Pariona Tarqui y Horacio Zeballos Patrón**, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

## **PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA Y DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY 29230, LEY QUE IMPULSA LA INVERSIÓN PÚBLICA REGIONAL Y LOCAL CON PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO, LEY MODIFICADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1250**

**Artículo 1.- Modificación del último párrafo del artículo 5 de la Ley 29230 modificado por el Decreto Legislativo N° 1250.**

Modifíquese el último párrafo del artículo 5 de la Ley 29230 modificado por el Decreto Legislativo N° 1250 con el siguiente texto:

### **"Artículo 5.- Selección de la empresa privada**

(...)

Los procesos de selección a que se refiere el presente artículo se regirán por lo establecido en el reglamento de la presente norma. Son de aplicación los principios de libre concurrencia, igualdad de trato, transparencia, competencia, eficacia y eficiencia, enfoque de gestión por resultados y responsabilidad presupuestal. De no existir dos o más interesados en el financiamiento de los proyectos o dos o más postores en el proceso de selección, **se procederá a revisar las condiciones de financiamiento y del proceso de selección, revisadas estas condiciones se vuelven a abrir estos procesos, de no existir más de un (1) postor, el proceso pasa a ser revaluado para identificar si es que debe ser realizado bajo alguna otra modalidad de contratación del Estado.** En caso de existir dos o más interesados o postores en el proceso de selección, se efectuará el proceso de selección conforme a los procedimientos que se establecerán en el reglamento de la presente Ley.

## **Artículo 2.- Modificación del artículo 9 de la Ley 29230 modificado por el Decreto Legislativo N° 1250.**

Modifíquese el artículo 9 del de la Ley 29230 modificado por el Decreto Legislativo N° 1250 en los siguientes términos:

### **"Artículo 9.- Supervisión del proyecto**

La entidad pública es responsable por la correcta supervisión del proyecto de inversión, para ello deberá en todos los casos contratar a una entidad privada supervisora la cual podrá ser financiada por la empresa privada **con la asistencia de la Contraloría General de la República** y en cuyo caso, el costo será reconocido en el CIPRL, de acuerdo al artículo 6.

La contratación es efectuada conforme a lo establecido en el reglamento para la selección de la empresa privada, en lo que le fuera aplicable. Asimismo, la ejecución del contrato de supervisión se realiza siguiendo los procedimientos que disponga el reglamento.

La contratación de la entidad privada supervisora debe realizarse antes del inicio previsto para el desarrollo del proyecto de inversión pública conforme con los plazos previstos en el Reglamento, y podrá ser encargada a Proinversión **con la supervisión de la Contraloría General de la República.**

En caso se resuelva el contrato de supervisión, la entidad pública debe contratar una nueva entidad privada supervisora. En ese caso, la entidad pública podrá convocar un nuevo proceso de selección **con la participación de la Contraloría General de la República.** A fin de asegurar la continuidad de la ejecución del proyecto de inversión pública, la entidad pública con cargo a su presupuesto institucional, puede **encargar** las acciones de supervisión a través de su personal interno hasta por un plazo máximo de **treinta (30)** días calendario contados desde el día siguiente de la resolución del contrato de supervisión, para lo cual asume la responsabilidad de las labores de supervisión y de dar la conformidad de calidad de la obra correspondiente a dicho periodo. Dicho plazo debe ser empleado por la Entidad Pública para realizar la contratación de la entidad privada supervisora. Transcurrido el plazo mencionado, y a pesar de no haberse realizado la selección de la Entidad Privada Supervisora, el personal interno designado no podrá continuar con las acciones de supervisión, bajo responsabilidad."

## **Artículo 3.- Modificación de la Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley 29230, modificada por el Decreto Legislativo N° 1250.**

Modifíquese la Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley 29230, modificada por el Decreto Legislativo N°1250, con el siguiente texto:

### **"PRIMERA.- Informe previo de la Contraloría General de la República**

Para efecto de los proyectos de inversión pública regulados en la presente Ley que involucren operaciones oficiales de crédito, la Contraloría General de la República emitirá un Informe Previo, el cual



podrá versar sobre aquellos aspectos que comprometan la capacidad financiera del Estado **y otros que surjan de la revisión de información**, de conformidad con el inciso l) del Artículo 22 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y deberá ser publicado en el portal web de dicho organismo. Dicho Informe Previo **es** vinculante, sin perjuicio del control posterior.  
(...)"

Lima, junio de 2017

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN  
Congresista de la República

INDIRA ISABEL HUILCA FLORES  
Congresista de la República

MARISA GLAVE REMY  
Congresista de la República

HORACIO ZEBALLOS PATRÓN  
Congresista de la República

ORACIO PACORI

TANIA PARIONA

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, .....14.....de.....Julio.....del 2017.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1651 para su

estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E

INTELIGENCIA FINANCIERA;

DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,

GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN

DE LA GESTIÓN DEL ESTADO. —

-----  
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTACION

El esquema de "Obras por Impuestos" es una figura que permite que una empresa privada, en forma individual o en consorcio, financie y ejecute proyectos priorizados por los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Mancomunidades Regionales, Mancomunidades Municipales, Universidades Públicas o Entidades del Gobierno Nacional, para luego recuperar la inversión total realizada a través de un certificado para el pago de su impuesto a la renta. (PROINVERSION)

La figura de "Obras por Impuestos" se diseñó identificando que podía constituirse como un medio para acelerar la ejecución de proyectos, la liberación de recursos para que se destine a otros proyectos y podía generar un impacto positivo del sector privado hacia la comunidad y cubrir la brecha de infraestructura y servicios públicos.

Este mecanismo ha sido desarrollado a través de la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado. Esta ley ha tenido una serie de modificaciones entre las que se incluye el Decreto Legislativo 1238 y el Decreto Legislativo 1250, a lo que se debe sumar el Decreto Supremo N° 036-2017-EF que establece el Reglamento de la Ley 29230.

La normativa de obras por impuestos establece un mecanismo de financiamiento de iniciativas de inversión pública en la que participa el sector privado, de la revisión de este marco normativo, Ley 29230, Decreto Legislativo 1238 y Decreto Legislativo 1250, identificamos los siguientes puntos:

#### a. Objetivos:

- Impulso en la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local con la participación del sector privado, mediante la suscripción de convenios con los GORE y gobiernos locales.
- Las empresas privadas podrán financiar y/o ejecutar proyectos de inversión pública en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública

#### b. Convenios de inversión pública regional y local

- Se autoriza a los gobiernos regionales y/o locales a firmar convenios de inversión pública para financiar y/o ejecutar uno o más proyectos de inversión
- La autorización incluye a las mancomunidades municipales y mancomunidades regionales para proyectos de inversión pública de alcance intermunicipal o interdepartamental

#### c. Certificado "Inversión Pública Regional y Local-Tesoro Público (CIPRL)

- Es un documento emitido por el MEF a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, que tiene por fin la cancelación

del monto que invierta la empresa privada en la ejecución de los proyectos de inversión. Los CIPRL tienen una vigencia de 10 años.

- Los CIPRL serán utilizados por la empresa privada única y exclusivamente para su aplicación contra los pagos a cuenta y de regularización del Impuesto a la Renta de tercera categoría, hasta por un porcentaje máximo de 50%.

De la revisión del marco legal de Obras por impuestos es posible identificar una serie de problemas que surgen a partir de la publicación del Decreto Legislativo N° 1250.

En 2013 el *Diario Gestión*, publicó un informe en el que señalaba que luego de 3 años de vigencia solo se habría logrado culminar 13 proyectos por 36 millones de soles, se señalaba que una de las razones de los bajos niveles de inversión era la falta de confianza por parte de las empresas de la devolución del monto invertido.<sup>1</sup>

Para el 2016, la cifra de proyectos de obras por impuestos se había incrementado exponencialmente llegando a los 661 millones de soles con 47 proyectos aprobados<sup>2</sup> y para el 2017 PROINVERSIÓN proyecta que esta cifra llegará a los 1000 millones de soles<sup>3</sup>, parte de las razones de esta proyección era el Decreto Legislativo 1250.

OBRAS POR IMPUESTOS	2013	2014	2015	2016	2107*
Monto total (millones de soles) de proyecto adjudicado	482	634	301	713	1 000
N° de obras ejecutadas y/o en ejecución	34	78	43	56	Por definir

Elaboración: propia con información de PROINVERSIÓN (2017)

Como puede apreciarse de estas cifras ha existido un incremento progresivo y constante en la cantidad de proyectos, con la excepción del 2015. Estas cifras nos indican además un primer indicio de correlación entre los incrementos y las modificaciones normativas que ha sufrido la Ley 29230:

- En 2013, la Ley 30056
- En 2015, el Decreto Legislativo 1238
- En 2016, el Decreto Legislativo 1250

La correlación podría valorarse inicialmente como algo positivo y visto como la consolidación de un mecanismo de inversión, sin embargo haciendo una lectura con mayor detalle encontramos que la correlación se explica a partir de una flexibilización progresiva de la normativa, que ha llegado a lo que es

<sup>1</sup> Diario Gestión, 21/03/13 <http://gestion.pe/economia/desconfianza-empresas-recuperar-su-inversion-afecta-despegue-obras-impuestos-2061881>

<sup>2</sup> PROINVERSIÓN. Obras por Impuestos [http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/NOT/NOT\\_DetallarNoticia.aspx?ARE=0&PFL=0&NOT=181](http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/NOT/NOT_DetallarNoticia.aspx?ARE=0&PFL=0&NOT=181)

<sup>3</sup> PROINVERSIÓN. Obras por Impuestos [http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/NOT/NOT\\_DetallarNoticia.aspx?ARE=0&PFL=0&NOT=181](http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/NOT/NOT_DetallarNoticia.aspx?ARE=0&PFL=0&NOT=181)

ahora el DL 1250. La flexibilización desde la perspectiva de simplificación de procedimientos burocráticos es destacable, pero preocupa que esta haya sido desarrollada como una flexibilización de los mecanismos de control y transparencia, es a partir de estos criterios que se plantea una propuesta de modificación de la Ley N° 29230 y el DL 1250 que la modifica.

De esta manera la fórmula legal propuesta, ha sido planteada para subsanar los siguientes problemas:

### **Selección de la empresa privada (Art. 5° Ley 29230 modificado por DL 1250)**

El artículo señala que en los procesos de selección de proyectos de no existir dos o más interesados en el financiamiento de proyectos o dos o más postores en el proceso de selección se procederá a la adjudicación directa.

Consideramos preocupante, que el mecanismo lejos de buscar que existan ofertas que compitan y desarrollen propuestas integrales y competitivas, recurren a un sistema de adjudicación directa que no privilegia los intereses del Estado y solo la agilización de los procesos, lo cual puede generar peligrosos espacios de corrupción.

Es por eso, que el proyecto propone que en caso no exista más de un postor se deban revisar de manera obligatoria las condiciones de financiamiento y del proceso de selección y una vez revisadas estas, se vuelva a abrir dichos procesos. La propuesta añade que en caso no exista más de un (1) postor, el proceso pasa a ser revaluado para identificar si es que debe ser realizado bajo alguna otra modalidad de contratación del Estado.

El objetivo de esta propuesta es respetar el sentido del esquema de Obras por Impuestos, donde una de las ventajas identificables es el sistema de competencia que promueve que más de un postor pueda de manera transparente y honesta plantear una mejor oferta que su competidor y de esta manera alcanzar el resultado óptimo para los distintos niveles de gobierno involucrados y el sector privado.

### **Supervisión del proyecto (Art. 9° Ley 29230 modificado por DL 1250)**

El artículo establece que la supervisión es responsabilidad de la entidad pública, para realizar esto debe contratar en todos los casos a una entidad privada. La contratación de la misma debe darse antes del inicio del proyecto y la contratación de la entidad supervisora podría estar a cargo de PROINVERSION. Asimismo, se prevé que en caso se resuelva el contrato de supervisión, la entidad pública pueda, por un plazo de 60 días, realizar las acciones de supervisión a través de su personal interno realizar las acciones de supervisión.

Es cuestionable el hecho que se obligue la contratación de entidades privadas para la supervisión, lo cual debilita a las entidades de supervisión estatales que deberían tener un rol central en esta labor. A su vez, el plazo de 60 días como tope para la "auto-supervisión", en caso de resolución del contrato con la empresa supervisora, es también objeto de crítica por abrir el paso a

escenarios donde la supervisión deja de ser una herramienta efectiva contra la corrupción y se convierte en una situación formal que puede ser obviada por periodos prolongados.

Es así, que el proyecto propone que la Contraloría debe acompañar al proceso de supervisión sumando esto al gasto que la empresa privada realiza para contratar al supervisor privado. Asimismo se propone que sea la Contraloría la que supervise el proceso de selección de la empresa privada supervisora, además de participar del proceso de selección cuando se trate de una nueva convocatoria a empresa supervisora. Finalmente se propone reducir a 30 días el plazo en que la entidad pública se pueda hacer cargo de la supervisión en los supuestos en que el contrato con la empresa privada supervisora haya sido resuelto.

### **Informe Previo de la Contraloría (Primera Disposición Complementaria y Final modificada por el DL 1250)**

La norma señala en los proyectos de Obras por Impuestos la Contraloría General de la República debe emitir informe previo el cual solo puede comprender aquellos aspectos que comprometen la capacidad financiera del Estado, informe que no es vinculante.

La CGR queda reducida en su rol de supervisión y control, limitar su actuación a los aspectos de capacidad financiera del Estado y que el informe que se genere no sea vinculante, habla de una política que asume como traba burocrática los mecanismos de control, cuando la experiencia señala que en este tipo de participaciones entre público y privado es vital fortalecer los mecanismos de control institucionales.

Por estas razones el proyecto propone que el informe sea vinculante además de que el mismo pueda ir más allá de la capacidad financiera del Estado.

## **II. CONCORDANCIA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL**

El presente proyecto de ley es concordante con la 17ª y 18ª Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, sobre "Afirmación de la economía social de mercado" y "Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica", respectivamente.

## **III. EFECTO DE LA NORMA QUE SE PROPONE**

<b>LEY 29230 Y DL 1250</b>	<b>PROPUESTA MODIFICATORIA</b>
<p><b>"Artículo 5.- Selección de la empresa privada</b> (...) Los procesos de selección a que se refiere el presente artículo se regirán por lo establecido en el reglamento de la presente norma. Son de aplicación los principios de libre concurrencia, igualdad de trato, transparencia, competencia, eficacia y eficiencia, enfoque de gestión por resultados y responsabilidad presupuestal. De no existir dos o más interesados en el financiamiento de</p>	<p><b>"Artículo 5.- Selección de la empresa privada</b> (...) Los procesos de selección a que se refiere el presente artículo se regirán por lo establecido en el reglamento de la presente norma. Son de aplicación los principios de libre concurrencia, igualdad de trato, transparencia, competencia, eficacia y eficiencia, enfoque de gestión por resultados y responsabilidad presupuestal. De no existir dos o más interesados en el financiamiento de</p>





<p>los proyectos o dos o más postores en el proceso de selección, se procederá a la adjudicación directa. En caso de existir dos o más interesados o postores en el proceso de selección, se efectuará el proceso de selección conforme a los procedimientos que se establecerán en el reglamento de la presente Ley."</p>	<p>los proyectos o dos o más postores en el proceso de selección, <b>se procederá a revisar las condiciones de financiamiento y del proceso de selección, revisadas estas condiciones se vuelven a abrir estos procesos, de no existir más de un (1) postor, el proceso pasa a ser revaluado para identificar si es que debe ser realizado bajo alguna otra modalidad de contratación del Estado.</b> En caso de existir dos o más interesados o postores en el proceso de selección, se efectuará el proceso de selección conforme a los procedimientos que se establecerán en el reglamento de la presente Ley."</p>
<p><b>"Artículo 9.- Supervisión del proyecto</b> La entidad pública es responsable por la correcta supervisión del proyecto de inversión, para ello deberá en todos los casos contratar a una entidad privada supervisora la cual podrá ser financiada por la empresa privada y en cuyo caso, el costo será reconocido en el CIPRL, de acuerdo al artículo 6. La contratación es efectuada conforme a lo establecido en el reglamento para la selección de la empresa privada, en lo que le fuera aplicable. Asimismo, la ejecución del contrato de supervisión se realiza siguiendo los procedimientos que disponga el reglamento. La contratación de la entidad privada supervisora debe realizarse antes del inicio previsto para el desarrollo del proyecto de inversión pública conforme con los plazos previstos en el Reglamento, y podrá ser encargada a Proinversión. En caso se resuelva el contrato de supervisión, la entidad pública debe contratar una nueva entidad privada supervisora. En ese caso, la entidad pública podrá convocar un nuevo proceso de selección o efectuar una adjudicación directa. A fin de asegurar la continuidad de la ejecución del proyecto de inversión pública, la entidad pública con cargo a su presupuesto institucional, puede realizar las acciones de supervisión a través de su personal interno hasta por un plazo máximo de sesenta (60) días calendario contados desde el día siguiente de la resolución del contrato de supervisión, para lo cual asume la responsabilidad de las labores de supervisión y de dar la conformidad de calidad de la obra correspondiente a dicho periodo. Dicho plazo debe ser empleado por la Entidad Pública para realizar la contratación de la entidad privada supervisora. Transcurrido el plazo mencionado, y a pesar de no haberse realizado la selección de la Entidad Privada Supervisora, el personal interno designado no podrá continuar con las acciones de supervisión, bajo responsabilidad. El reglamento establecerá el procedimiento y las condiciones para la adjudicación directa."</p>	<p><b>"Artículo 9.- Supervisión del proyecto</b> La entidad pública es responsable por la correcta supervisión del proyecto de inversión, para ello deberá en todos los casos contratar a una entidad privada supervisora la cual podrá ser financiada por la empresa privada <b>con la asistencia de la Contraloría General de la República</b> y en cuyo caso, el costo será reconocido en el CIPRL, de acuerdo al artículo 6. La contratación es efectuada conforme a lo establecido en el reglamento para la selección de la empresa privada, en lo que le fuera aplicable. Asimismo, la ejecución del contrato de supervisión se realiza siguiendo los procedimientos que disponga el reglamento. La contratación de la entidad privada supervisora debe realizarse antes del inicio previsto para el desarrollo del proyecto de inversión pública conforme con los plazos previstos en el Reglamento, y podrá ser encargada a Proinversión <b>con la supervisión de la Contraloría General de la República.</b> En caso se resuelva el contrato de supervisión, la entidad pública debe contratar una nueva entidad privada supervisora. En ese caso, la entidad pública podrá convocar un nuevo proceso de selección <b>con la participación de la Contraloría General de la República.</b> A fin de asegurar la continuidad de la ejecución del proyecto de inversión pública, la entidad pública con cargo a su presupuesto institucional, puede <b>encargar</b> las acciones de supervisión a través de su personal interno hasta por un plazo máximo de <b>treinta (30)</b> días calendario contados desde el día siguiente de la resolución del contrato de supervisión, para lo cual asume la responsabilidad de las labores de supervisión y de dar la conformidad de calidad de la obra correspondiente a dicho periodo. Dicho plazo debe ser empleado por la Entidad Pública para realizar la contratación de la entidad privada supervisora. Transcurrido el plazo mencionado, y a pesar de no haberse realizado la selección de la Entidad Privada Supervisora, el personal interno designado no podrá continuar con las acciones de supervisión, bajo responsabilidad."</p>
<p><b>"PRIMERA.- Informe previo de la Contraloría General de la República</b> Para efecto de los proyectos de inversión pública regulados en la presente Ley que involucren operaciones oficiales de crédito, la Contraloría General de la República emitirá un Informe Previo, el cual sólo podrá versar sobre aquellos aspectos que comprometan la capacidad financiera del Estado, de conformidad con el inciso l) del Artículo 22 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y deberá ser publicado en el portal web de dicho organismo. Dicho Informe Previo no es vinculante, sin perjuicio del control</p>	<p><b>"PRIMERA.- Informe previo de la Contraloría General de la República</b> Para efecto de los proyectos de inversión pública regulados en la presente Ley que involucren operaciones oficiales de crédito, la Contraloría General de la República emitirá un Informe Previo, el cual podrá versar sobre aquellos aspectos que comprometan la capacidad financiera del Estado <b>y otros que surjan de la revisión de información,</b> de conformidad con el inciso l) del Artículo 22 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y deberá ser publicado en el portal web de dicho</p>



posterior. (...)"	organismo. Dicho Informe Previo <b>es</b> vinculante, sin perjuicio del control posterior.(...)"
----------------------	--

#### IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto no irroga gastos al Estado y no supone incrementos ni transferencias presupuestales. El proyecto tal y como está planteado se financia a partir de los pliegos presupuestales de las instituciones comprendidas en el proyecto.

El beneficio del proyecto pasa por ajustar la legislación vigente en materia de "Obras por Impuestos" y de esta manera evitar que a partir de la ausencia de transparencias y mecanismos de control de supervisión de la norma actual se desencadenen casos de corrupción. Como ha sido ampliamente documentado la corrupción tiene un efecto negativo en la economía, solo el caso Odebrecht, tal como lo señaló el Presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski, representó un impacto negativo en el PBI de medio punto porcentual.

Es por este motivo que se hace necesario revisar normativa como la de "Obras por Impuestos" y hacer los ajustes necesarios para evitar espacios que fomenten la corrupción.