



Carta N° 254-2024/DE/COMEXPERU

Lima, 23 de septiembre de 2024

Congresista  
**FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO**  
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento  
Congreso de la República  
Presente. –

Ref.: Proyecto de Ley N° 8508/2024-PE

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo y dirigimos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley en referencia (en adelante, “el Proyecto”), que crea el Ministerio de Infraestructura, como entidad encargada de planificar, coordinar, formular, ejecutar y supervisar la gestión de la infraestructura pública a nivel nacional, con la finalidad de brindar servicios públicos de calidad a la población.

Al respecto, es importante que el legislador identifique el problema público a solucionar. Bajo esa premisa, es necesario que el análisis del Proyecto se funde en las mejores opciones – no necesariamente regulatorias o de creación de instituciones – para atender dicho problema. En ese sentido, presentamos las siguientes observaciones:

- Las funciones que se encargarían al Ministerio son las actuales funciones de la Autoridad Nacional de Infraestructura.
- La Exposición de Motivos no ha identificado adecuadamente el problema vinculado con la ejecución de proyectos de infraestructura: la obstaculización por parte de entidades públicas. Ello genera que, a junio de 2024, se reporten 2,256 obras paralizadas que representan un total de S/ 36,122 millones.
- Esta nueva entidad supondría la fusión de 13 entidades, entre instituciones y programas de promoción de la infraestructura.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

**Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos**  
Director Ejecutivo



## **OPINIÓN LEGAL**

### **PROYECTO DE LEY N° 8508/2024-PE**

#### **PROYECTO DE LEY QUE CREA EL MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA**

##### **1. Las funciones del Ministerio de Infraestructura**

El Proyecto determina las funciones que adoptaría el Ministerio de Infraestructura. Dentro de ellas, resaltan: (i) formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional de infraestructura, encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población y reducir las brechas de infraestructura social y acceso a los servicios; (ii) dictar normas y lineamientos técnicos para el diseño y formulación, ejecución y supervisión de la infraestructura; o (iii) gestionar y suscribir contratos, acuerdos y/o convenios vinculados al cumplimiento de su objeto.

Estas funciones, en particular, configuran un pilar estratégico en el desarrollo de infraestructura en el país. Sin embargo, cuentan con una gran similitud a las funciones asignadas a la Autoridad Nacional de Infraestructura (en adelante, “la ANIN”), que cuenta con menos de un año en ejercicio.

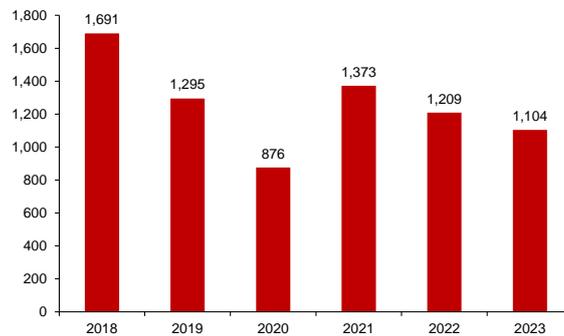
La Exposición de Motivos del Proyecto menciona que existen múltiples entidades involucradas en el desarrollo de infraestructura, identificando a la ANIN, al Organismo de Estudios y Diseños de Proyectos de Inversión (el OEDI), y a la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI). Si bien se indica que la unificación evitaría duplicidad de esfuerzos y descoordinaciones, lo cierto es que no se exponen argumentos o muestra evidencia sobre el desempeño de las entidades a funcionar y respecto de las posibles ineficiencias en la coordinación interinstitucional.

##### **2. Obstaculización regulatoria**

El Proyecto no enfoca con claridad el verdadero problema público a resolver: la obstaculización regulatoria. Si bien existe una multiplicidad de programas e instituciones referidas a la mejora de la infraestructura dentro del ordenamiento, son los retrasos y las trabas en la ejecución de los proyectos los principales responsables del limitado nivel de infraestructura en el país.

La ejecución de proyectos de inversión en infraestructura mostró una tendencia decreciente entre 2018 y 2020, pasando de S/ 1,691 millones en 2018 a S/ 876 millones en 2020. En 2021, se observó una recuperación con una inversión de S/ 1,373 millones, aunque sin alcanzar los niveles previos a la pandemia. No obstante, entre 2022 y 2023, la inversión volvió a caer, ejecutándose S/ 1,104 millones el año pasado, según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas.

**Ejecución de Proyectos de inversión en infraestructura**  
(S/ millones)



Fuente: MEF. Elaboración: ComexPerú

A junio de 2024, se registran 2,256 obras paralizadas que representan un total de S/ 36,122 millones, según la Contraloría General de la República. De estas obras, el 49.9% están detenidas por incumplimientos de contrato, falta de recursos financieros, liquidez, y conflictos como discrepancias, controversias y arbitrajes, concentrando el 67.3% del monto total de inversión.

Lista de obras paralizadas* con montos de inversión mayores a S/ 200 millones según la Contraloría General de la República					
Proyecto de inversión	Sector	Año inicio de obra	Avance físico (%)	Inversión según ET (S/)	Costo actualizado
Proyecto Chavimochic - III Etapa	Agricultura	2014	21.96%	261,412,457	3,887,949,070
Majes Sigvas - II Etapa	Agricultura	2015	66.51%	2,431,438,754	2,448,642,650
Mejoramiento de la carretera Oyón - Ambo, Tramo I: Oyón - Desvío Cerro de Pasco	Transportes y comunicaciones	2018	56.91%	356,519,801	1,422,240,966
Instalación de Banda Ancha para la conectividad integral y desarrollo social de Cajamarca	Transportes y comunicaciones	2014	9%	371,324,614	1,047,535,658
Mejoramiento de la Red Vial Departamental Moquegua - Arequipa Tramo MO-108	Transportes y comunicaciones	2017	27.54%	420,279,611	817,934,097
Rehabilitación y mejoramiento de la carretera Pallasca - Mollepata - Mollebamba - Santiago de Chuco Empalme Ruta N°10	Transportes y comunicaciones	2021	7.87%	461,713,241	759,275,900
Instalación del servicio de readaptación social en el nuevo establecimiento penitenciario de Ica, Distrito de Santiago	Justicia	2018	25.77%	326,081,046	727,671,821
Fortalecimiento de los servicios de salud del Hospital Regional de Pucallpa - Ucayali	Salud	2016	79.76%	343,763,601	697,690,577
Sectorización del sistema de agua potable y alcantarillado de la parte alta de Chorrillos - Matriz Próceres	Vivienda, construcción y saneamiento	2019	85.47%	433,240,481	672,545,771
Rehabilitación y mejoramiento de la carretera: Patahuasi - Yauri - Sicuani	Transportes y comunicaciones	2017	70.19%	291,482,022	641,755,338
Mejoramiento de los servicios de salud del Hospital Hipólito Uhanue de Tacna	Salud	2017	39.75%	284,322,500	632,167,754
Instalación de Banda Ancha para la conectividad integral y desarrollo social de Piura	Transportes y comunicaciones	2014	11%	189,266,099	487,719,423
Mejoramiento del sistema de evacuación, tratamiento y disposición final de las aguas servidas de las ciudades de Sullana y Bellavista	Vivienda, construcción y saneamiento	2019	67.0%	444,568,526	444,568,526
Ampliación y mejoramiento del sistema integral de agua potable, alcantarillado y disposición final del distrito de Rupa Rupa	Vivienda, construcción y saneamiento	2011	27.55%	85,387,882	403,420,719
Fortalecimiento de la capacidad resolutive del Hospital Regional Manuel Núñez Butrón - Puno	Salud	2020	0.55%	383,619,614	397,601,282
Instalación de los servicios de vialidad urbana para la nueva ciudad de Olmos (Lambayeque)	Transportes y comunicaciones	2017	99.97%	272,632,321	347,795,986
Rehabilitación del Eje Vial N°01 Piura - Guayaquil, Sector Perú	Transportes y comunicaciones	2018	96.85%	48,499,830	337,962,988
Mejoramiento y ampliación de la provisión de agua para desarrollo agrícola en el Valle de Tacna - Vilavilani II - Fase I	Agricultura	2020	4.86%	110,300,678	297,276,894
Mejoramiento y rehabilitación de la infraestructura vial Paquete 5R: Tramo 1: EMP. PE- 1NQ (DV.Lacramarca)-La Aguada-Las Cruces-Lacramarca-Santa Ana-Quitacocha-Huaylas- EMP. PE-3N (San Diego) y Tramo 2 : EMP. PE-3N(Huacachuque)-Lacabamba-DV. Conchucos-Pampas-Consuzo - L.D. La Libertad (LI-115 A Pampa El Cóndor)	Transportes y comunicaciones	2020	32.94%	136,020,565	284,403,975
Instalación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en la nueva ciudad de Olmos (Lambayeque)	Vivienda, construcción y saneamiento	2017	99.85%	125,852,125	280,843,802
Mejoramiento de los servicios de salud del Hospital de apoyo Manuel Higa Arakaki - Satipo	Salud	2019	18.61%	117,285,809	266,717,627
Control de desbordes e inundaciones en el río Ica y quebrada Cansas/Chanchajalla - Sector III	Orden público - Defensa y seguridad	2019	43.85%	35,827,822	261,651,947
Rehabilitación y ampliación integral del establecimiento penitenciario de Pucallpa	Justicia	2019	48.80%	126,992,051	239,036,772
Ampliación de la capacidad de albergue y construcción de áreas complementarias en el Complejo Penitenciario de Arequipa	Justicia	2018	43.53%	191,574,351	229,354,031
Mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del Hospital Quillabamba, Santa Ana - Cusco	Salud	2018	45.30%	98,297,884	222,565,164
Drenaje pluvial de la ciudad de Juliaca	Vivienda, construcción y saneamiento	2014	11.98%	210,388,912	210,952,913
Instalación, mejoramiento del servicio de agua potable y saneamiento de 103 caseríos, distrito de Huarmaca, Huancabamba, Piura	Vivienda, construcción y saneamiento	2022	87.65%	1,262,418	209,701,460
<b>Total</b>				<b>8,559,355,012</b>	<b>18,676,983,111</b>

\*A junio de 2024.

Fuente: Contraloría General de la República. Elaboración: ComexPerú.

En cuanto a la distribución por nivel de gobierno, el 39.7% del valor de inversión corresponde a obras del Gobierno Nacional, el 37.8% a los Gobiernos Regionales y el 22.6% a Gobiernos Locales.

<b>Obras paralizadas* por nivel de gobierno</b>						
Nivel de gobierno	Costo actualizado de inversión		Obras paralizadas		Saldo de inversión por ejecutar	
	S/	%	Cantidad	%	S/	%
Gobierno nacional	14,337,786,271	39.7%	356	15.8%	6,247,483,241	36.2%
Gobierno regional	13,638,735,559	37.8%	298	13.2%	7,574,013,439	44%
Gobierno local	8,145,806,057	22.6%	1602	71%	3,406,559,396	19.8%
<b>Total</b>	<b>36,122,327,887</b>	<b>100%</b>	<b>2,256</b>	<b>100%</b>	<b>17,228,056,076</b>	<b>100%</b>

\*A junio de 2024.

Fuente: Contraloría General de la República.

Asimismo, son transversales a todos los sectores. Se destacan principalmente Transportes y comunicaciones con el 29.6% del valor de inversión; Vivienda, construcción y saneamiento (18.4%) y Agricultura (23.9%).

<b>Obras paralizadas* por sector</b>							
Sector	Gobierno nacional	Gobierno regional	Gobierno local	Total		Costo actualizado	
	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad	%	S/	%
Transportes y comunicaciones	46	82	504	632	28%	10,694,637,656	29.6%
Vivienda, construcción y saneamiento	76	47	369	492	21.8%	6,631,321,863	18.4%
Educación	43	51	233	327	14.5%	1,923,509,727	5.3%
Agricultura	78	52	159	289	12.8%	8,621,456,646	23.9%
Energía y minas	36	7	30	73	3.2%	396,091,601	1.1%
Salud	13	30	26	69	3.1%	4,023,883,972	11.1%
Otros sectores	64	29	281	374	16.6%	3,831,426,421	10.6%
<b>Total</b>	<b>356</b>	<b>298</b>	<b>1602</b>	<b>2256</b>	<b>100%</b>	<b>36,122,327,886</b>	<b>100%</b>

\*A junio de 2024.

Fuente: Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de ello, es necesario mencionar que es el propio Estado el que interrumpe la ejecución de los proyectos de infraestructura. Como ejemplo de ello se tiene el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que emitió la Ordenanza N° 2590, que declaraba inaplicable la continuidad de proyectos de infraestructura sin autorización municipal, previsto en la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024. Dicha Ordenanza fue declarada ilegal por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual, a través de la Resolución N° 290-2014/CEB-INDECOPI.

Del ejemplo presentado, es claro que no existe un ánimo conjunto de parte de las autoridades del Estado de promover el crecimiento de la infraestructura en el país; y es a donde, de hecho, debería apuntar el legislador.

### 3. Mejora Regulatoria

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de



la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se 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.

Lo anterior garantiza que las propuestas de ley se formulan con debido sustento y evidencia, con altos niveles de calidad, lo que mejoraría la discusión y, de ser viable, su aprobación.

En cuanto al fondo del articulado, sería necesario detallar el proceso de integración no solo de los distintos programas e instituciones dentro de un posible nuevo ministerio, sino también de sus trabajadores. Si bien la función pública cuenta con su regulación específica, consideramos pertinente que una entidad de tal importancia cuente con funcionarios competentes para cada uno de los cargos, por lo que resultará necesario implementar procesos meritocráticos que atiendan la demanda de esta eventual nueva entidad.

#### 4. Conclusiones

En virtud de lo expuesto, y ante la eventual creación de un Ministerio de Infraestructura, recomendamos tener en cuenta las siguientes observaciones al elaborar el Proyecto, con el objetivo de abordar la problemática de la ineficiencia en la ejecución de obras de infraestructura pública:

- Las funciones que se encargarían al Ministerio son las actuales funciones de la Autoridad Nacional de Infraestructura.
- La Exposición de Motivos no ha identificado adecuadamente el problema vinculado con la ejecución de proyectos de infraestructura: la obstaculización por parte de entidades públicas. Ello genera que, a junio de 2024, se reporten 2,256 obras paralizadas que representan un total de S/ 36,122 millones.
- Esta nueva entidad supondría la fusión de 13 entidades, entre instituciones y programas de promoción de la infraestructura.