



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Despacho Viceministerial  
de Economía

Dirección General  
de Política de Promoción  
de la Inversión Privada

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

Lima, 03 FEB. 2020

OFICIO N° 004 -2020-EF/68.02

Señor  
**LUIS ALONSO ROBAS SÁNCHEZ**  
Gerente de Control de Megaproyectos  
Contraloría General de la República  
Jr. Camilo Carrillo 114 - Jesús María  
Presente.-

Asunto: Interpretación del marco normativo del Sistema Nacional de la Inversión Privada

Referencia: Oficio N° 000034-2020-CG/GCMEGA (HR N° 006036-2020)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual nos solicita, en atención a la normativa de Asociaciones Público Privadas, disponer la evaluación del alcance del Informe N° 363-2019-EF/68.02, remitido al MTC en virtud a la consulta formulada mediante Oficio N° 6798-2019-MTC de fecha 30 de diciembre de 2019.

Al respecto, sírvase encontrar adjunto al presente documento, el Informe N° 024 -2020-EF/68.02, elaborado por la Dirección de Política de Inversión Privada de esta Dirección General, que cual el suscrito hace suyo en toda su extensión.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



GABRIEL DALY TURCKE  
DIRECTOR GENERAL  
Dirección General de Política de Promoción  
de la Inversión Privada

CC: Dirección General de Programas y Proyectos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones  
Jirón Zorritos N° 1203, Lima

d/m/mef/GDT



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE PROMOCION  
DE LA INVERSION PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

**INFORME N° 024 -2020-EF/68.02**

**Para** : Señor  
**GABRIEL DALY TURCKE**  
Director General  
Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada

**Asunto** : Interpretación del marco normativo del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada

**Referencia** : Oficio N° 000034-2020-CG/GCMEGA (HR 006036-2020)

**Fecha** : Lima, 03 FEB. 2021

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual su despacho solicita a esta Dirección General, "disponer la evaluación del alcance del pronunciamiento remitido al MTC, en atención al análisis de la normativa de Asociaciones Público Privadas realizado por la Contraloría General de la República".

En dicha comunicación, la Contraloría General de la República (en lo sucesivo, la CGR) hace referencia al Informe N° 363-2019-EF/68.02 emitido por esta Dirección General en el que se evalúa la definición y alcances del concepto de "cofinanciamiento" aplicado a los contratos de asociación público privada (en lo sucesivo, APP).

Al respecto, esta Dirección informa lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante Oficio N° 0046-2019-MTC/19.02, de fecha 16 de setiembre de 2019, la Dirección General de Programas y Proyectos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en lo sucesivo, MTC), solicitó a esta Dirección General una opinión sobre el alcance e interpretación de las normas del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (en lo sucesivo, SNPIP).
2. A través del Oficio N° 049-2019-EF/68.01 se remitió el Informe N° 363-2019-EF/68.02, en el que esta Dirección General emitió opinión sobre el alcance e interpretación de la normativa del Sistema Nacional de Promoción de la inversión Privada respecto a la definición y alcances del concepto de "Cofinanciamiento".
3. Frente a ello, la CGR remitió a esta Dirección General, el Oficio N° 000034-2020-CG/GCMEGA (HR 006036-2020), solicitando que se disponga la evaluación del alcance del pronunciamiento en atención al análisis realizado por la propia CGR.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE PROMOCIÓN  
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”

## II. ALCANCE

4. Como premisa general, es importante precisar que las interpretaciones normativas emitidas por esta Dirección General no pueden incluir pronunciamientos sobre casos concretos, independientemente de que estos sean reales o hipotéticos. Por ello, únicamente corresponderá evaluar los alcances de la normativa del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada.
5. Por otro lado, cabe señalar que la interpretación contenida en el Oficio N° 049-2019-EF/68.01, se enmarca en lo dispuesto en el inciso 4 del numeral 9.1 del artículo 9 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362<sup>1</sup>, (en lo sucesivo, el “Reglamento”) del Decreto Legislativo N° 1362 (en lo sucesivo, el “DLEG 1362”), que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, aprobado por Decreto Supremo N° 240-2018-EF.
6. De esta manera, en su condición de Ente Rector<sup>2</sup> del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada, es la única competente para emitir opinión vinculante exclusiva y excluyente, en el ámbito administrativo, sobre la interpretación y la aplicación del DLEG 1362, en relación con los temas de su competencia.
7. Por otro lado, se advierte que en el documento denominado “ANEXO AL OFICIO N° 034-2020-CG/GC/MEGA”, CGR desarrolla lo que considera es una adecuada interpretación sobre los alcances del concepto “cofinanciamiento”, y recomienda la “reevaluación” del Informe N° 363-2019-EF/68.02 elaborado por esta Dirección General.
8. Para sustentar este requerimiento, la CGR afirma que la interpretación formulada por esta Dirección General no se condice con lo indicado expresamente por la normativa de APP, llegando a afirmar incluso que dicha interpretación podría generar “la posibilidad de incorporar mayores y distintos supuestos que califiquen como “no cofinanciamiento”, a pesar de que la normativa es clara al establecer una lista taxativa de tales supuestos”. (subrayado agregado).



<sup>1</sup> Según la referida norma, la DGPPIP del MEF es competente para emitir opinión, exclusiva y excluyente, con carácter vinculante en el ámbito administrativo sobre el alcance e interpretación de las normas del SNPIP en materia de APP y PA.

<sup>2</sup> Según el artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, los Sistemas (administrativos o funcionales) están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN  
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”

9. Frente a tales afirmaciones, esta Dirección General reafirma su compromiso de contar con un marco normativo claro y predecible que limite la aplicación de lecturas o interpretaciones arbitrarias del marco normativo del SNPIP. No obstante esta Dirección General no comparte el criterio interpretativo esbozado por la CGR respecto al concepto de “cofinanciamiento”, conforme se explicará a continuación.
10. Bajo estas premisas y, actuando en el marco de las competencias establecidas en el literal c) del artículo 230 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), aprobado por Resolución Ministerial N° 301-2019-EF/41; en el presente informe se desarrollará de Oficio, la interpretación y alcances del concepto “Cofinanciamiento”, regulado en las normas del SNPIP.

### III. ANÁLISIS

➤ **El Largo Plazo, la Responsabilidad y Transparencia Fiscal**

11. De manera general, es importante resaltar que las asociaciones público privadas constituyen una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública y uno o más inversionistas privados.
12. Es decir, si bien nos encontramos frente a contratos de largo plazo que viabilizan la participación de la inversión privada, a través de la transferencia de riesgos al inversionista y el uso preferente de sus recursos, no se puede dejar de reconocer que dichos contratos involucran prestaciones recíprocas, en los que tanto la entidad estatal como el inversionista privado asumen riesgos, compromisos u obligaciones.
13. Entre los compromisos u obligaciones que puede asumir el Estado peruano en un Contrato de APP se encuentran: la entrega de áreas para el desarrollo del proyecto, el pago que permita la recuperación de la inversión, pagos en caso de caducidad, el otorgamiento de garantías financieras o no financieras, y otros compromisos que puedan derivarse de la naturaleza y alcances del proyecto.
14. Es así que, ante la posibilidad de asumir obligaciones o compromisos como parte de los contratos de APP, el artículo 4 del DLEG 1362 reconoce expresamente el Principio de Responsabilidad Presupuestal, en razón del cual, para asumir los compromisos financieros firmes y contingentes derivados directa o indirectamente de la ejecución de los contratos celebrados en el marco del presente Decreto Legislativo, debe considerarse la capacidad de pago del Estado, sin comprometer en el corto, mediano ni largo plazo, el equilibrio presupuestario de las entidades públicas, la sostenibilidad de las finanzas públicas, ni la prestación regular de los servicios públicos.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE PROMOCIÓN  
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”

15. De esta manera, uno de los objetivos del SNPIP, es permitir el desarrollo de proyectos bajo la modalidad de APP, garantizando la responsabilidad y transparencia fiscal, principalmente, en la asunción de compromisos firmes y contingentes derivados de los contratos que suscriba el Estado Peruano.

➤ **Compromisos Firmes y Contingentes**

16. El artículo 24 del DLEG 1362, define a los compromisos firmes y contingentes, de la siguiente manera:

- Compromisos firmes: son las obligaciones de pago de importes específicos o cuantificables a favor de su contraparte, correspondiente a una contraprestación por la realización de los actos previstos en el contrato de Asociación Público Privada.
- Compromisos contingentes: son las potenciales obligaciones de pago a favor de su contraparte, estipuladas en el contrato de Asociación Público Privada, que se derivan de la ocurrencia de uno o más eventos correspondientes a riesgos propios del proyecto de Asociación Público Privada.

17. De esta manera, los compromisos se calificarán como firmes o contingentes, dependiendo de que se traten de “obligaciones de pago” o de “potenciales obligaciones de pago” del Estado, a favor de su contraparte en el contrato de APP.

➤ **Las APP Autofinanciadas y Cofinanciadas**

18. Es importante señalar que, dependiendo del tipo de compromisos (firmes o contingentes) o de su magnitud, los contratos de APP pueden clasificarse en autofinanciados o cofinanciados. Al respecto, el artículo 22 del DLEG 1362 establece lo siguiente:

- APP Autofinanciadas: Son aquellas que tienen capacidad propia de generación de ingresos y, que cumplen de manera concurrente las siguientes condiciones:
  - No requieren cofinanciamiento (cuyos alcances se desarrollarán en el siguiente acápite).
  - No requieren garantías financieras por parte del Estado, o requieren garantías financieras mínimas, entendidas como aquellas que no superan el cinco por ciento (5%) del Costo Total de Inversión (CTI) o, del Costo Total del Proyecto (CTP) en caso no contengan componente de inversión.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE PROMOCIÓN  
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”

Cabe señalar que una garantía financiera es un aseguramiento de carácter incondicional y de ejecución inmediata cuyo otorgamiento o contratación está a cargo del Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, y tiene como objeto respaldar compromisos de pagos asumidos por el Estado en los Contratos de Concesión<sup>3</sup>.

- o No requieren garantías no financieras por parte del Estado, o en caso de requerirlas, estas tienen una probabilidad nula o mínima de demandar cofinanciamiento. La probabilidad mínima se refiere a aquellos casos en los que la probabilidad de activación no supere el 10% para cada uno de los primeros cinco (05) años de vigencia de la cobertura de la garantía prevista en el Contrato, tal como establece el numeral 2 del artículo 30.3 del Reglamento del DLEG 1362.

Cabe señalar que las garantías no financieras corresponden a “potenciales obligaciones de pago”, es decir, se trata de compromisos contingentes que se activarán frente a la ocurrencia de uno o más eventos correspondientes a riesgos propios del proyecto.

Por ejemplo, en algunos contratos se establecen garantías de ingresos mínimos (IMAG<sup>4</sup>) como garantías no financieras. En estos casos, si los ingresos del proyecto no son suficientes (ya sea por riesgo de demanda o tarifas), la entidad pública titular del proyecto se compromete a pagar el ingreso mínimo garantizado.

Es importante precisar que, al analizar garantías no financieras, no se evalúa el alcance o magnitud de la garantía, sino la probabilidad de activación de uno o más riesgos identificados en el contrato de APP.

En consecuencia, si luego del análisis realizado durante el proceso de promoción, se concluye que la probabilidad de activación es menor al 10% para los primeros 5 años de vigencia del proyecto, se considera que existe una probabilidad mínima de demandar cofinanciamiento y, por lo tanto, el proyecto será considerado como autofinanciado.

- APP Cofinanciadas: Son aquellas que requieren cofinanciamiento, u otorgamiento o contratación de garantías financieras o garantías no financieras que tienen probabilidad significativa de demandar cofinanciamiento.

Es decir, estaremos frente a una APP cofinanciada cuando:

<sup>3</sup> [http://www.mef.gob.pe/contenidos/servicios\\_web/conectamef/endeudamiento.html](http://www.mef.gob.pe/contenidos/servicios_web/conectamef/endeudamiento.html)

<sup>4</sup> Siglas correspondientes a Ingreso Mínimo Anual Garantizado.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN  
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”

- El proyecto no cuente con capacidad propia de generación de ingresos y que, en consecuencia, requiera cofinanciamiento, sin perjuicio de requerir o no garantías financieras o no financieras,
- El proyecto cuente con capacidad propia de generación de ingresos y a pesar de ello, requiera una garantía financiera superior al 5% del CTI o, del CTP si no tuviera componente de inversión, o,
- El proyecto cuente con capacidad propia de generación de ingresos y a pesar de ello, requiera una garantía no financiera que tenga una probabilidad de activación mayor al 10% durante los primeros 5 años del Proyecto.

➤ **Definición y alcances del concepto “Cofinanciamiento”**

19. Según el artículo 31 del Reglamento, Cofinanciamiento es cualquier pago que utiliza fondos públicos, total o parcialmente, a cargo de la entidad pública titular del proyecto para cubrir las obligaciones establecidas en el respectivo Contrato.
20. Un primer aspecto que se debe evidenciar es que, la norma no hace distinción entre la naturaleza de los compromisos que motivan el pago, pudiendo derivar tanto de compromisos firmes como contingentes los cuales, como ya se ha dicho anteriormente, se refieren a “obligaciones” o a “potenciales obligaciones” de pago a favor del inversionista (contraparte en el contrato de APP).
21. En consecuencia, de la lectura de la norma es posible identificar los siguientes criterios que deben concurrir para determinar si nos encontramos o no, frente al concepto de Cofinanciamiento:

- Debe tratarse de un pago a favor de su contraparte

Estos pagos, independientemente de que deriven de compromisos firmes o contingentes, deben realizarse del Estado a favor del inversionista (contraparte contractual), y no de cualquier agente que no sea parte en la relación jurídica contractual.

- Debe emplear fondos públicos

Según el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, los Fondos Públicos son los flujos financieros que constituyen derechos de la Administración Financiera del Sector Público, cuya administración se encuentra a cargo del Sector Público.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE PROMOCION  
DE LA INVERSION PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

En esa misma línea, el artículo 31 del Reglamento establece que, para efectos del SNPIP, el cofinanciamiento incluye sin limitarse, a los recursos ordinarios, recursos provenientes de operaciones oficiales de crédito, recursos determinados, así como recursos directamente recaudados, tales como los arbitrios, tasas, contribuciones, multas.

En caso de dudas sobre si un recurso califica o no como Fondo Público, el numeral 10 del párrafo 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1441, establece que la Dirección General de Tesoro Público es la única competente para determinar y calificar esta condición.

22. De modo complementario, el referido artículo 31 del Reglamento señala lo siguiente:

*"31.3 No es cofinanciamiento:*

*1. La cesión en uso, en usufructo o bajo cualquier figura similar, de la infraestructura o inmuebles pre-existentes, siempre que no exista transferencia de propiedad y estén directamente vinculados al proyecto.*

*2. Los gastos y costos derivados de las adquisiciones y expropiaciones de inmuebles para la ejecución de infraestructura pública, reubicaciones o reasentamientos, liberación de interferencias y/o saneamiento de predios, incluso cuando dichas labores sean encargadas al Inversionista conforme a lo dispuesto al respectivo al Contrato.*

*3. Los pagos por concepto de peajes, precios, tarifas cobrados directamente a los usuarios o indirectamente a través de empresas, incluyendo aquellas de titularidad del Estado o entidades del mismo, para su posterior entrega al Inversionista, en el marco del Contrato de APP."*

23. En consecuencia, para determinar si un pago realizado por el Estado en el marco de un contrato de APP es o no cofinanciamiento, corresponderá realizar el siguiente análisis:

- ¿Se emplean fondos públicos para el pago de obligaciones del Estado a su contraparte en el contrato de APP?
- En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿Se encuentra regulado en alguno de los supuestos de excepción del numeral 31.3 del Reglamento?

24. Así, por ejemplo, los pagos del Estado a su contraparte, realizados sobre la base de mecanismos contractuales tales como el Pago por Avance de Obra (PAO) o la (Retribución por Inversión (RPI) para remunerar la inversión en la que ha incurrido un inversionista luego de concluido el periodo de construcción de una







MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE PROMOCIÓN  
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

obra, constituirán claros ejemplos de compromisos firmes (y por lo tanto, de cofinanciamiento), en tanto los importes a pagar se encuentran previstos expresamente en el respectivo contrato de APP.

25. También constituyen pagos del Estado a su contraparte, y por lo tanto ejemplos de cofinanciamiento, los montos que la entidad pública titular del proyecto deba realizar a favor inversionista para cubrir los ingresos mínimos garantizados en un contrato, los cuales, como se ha visto anteriormente, corresponden a compromisos contingentes.

26. Sin embargo, si se pretendiera calificar como "cofinanciamiento" a aquellos pagos a favor de terceros que no tienen la condición de parte en la relación jurídica contractual, se estaría extendiendo indebidamente el concepto de cofinanciamiento, toda vez que dicho concepto requiere que se trate de pagos realizados a la contraparte del Estado en un contrato de APP, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 del DLEG 1362.



27. Tal podría ser el caso del pago que realiza directamente la entidad pública titular del proyecto a favor de la supervisión en un contrato autofinanciado, sin que medie la participación del inversionista. En este caso, dicho pago no podrá ser considerado cofinanciamiento.

28. En consecuencia, ante lo expresado por la CGR, quien muestra su preocupación frente a la posible creación de nuevos supuestos de exclusión del concepto de cofinanciamiento, es importante remarcar que no se puede hablar de la creación de un nuevo supuesto de exclusión, si dicho supuesto no se enmarca en la regla general de Cofinanciamiento previamente explicada

➤ **Pagos de Cofinanciamiento en Contratos Autofinanciados**

29. Dado que los contratos de APP se caracterizan por ser contratos de prestaciones recíprocas entre el Estado y el inversionista, es posible que, durante su ejecución se requiera la realización de pagos por parte de la entidad pública titular del proyecto a favor del inversionista empleando recursos públicos. En ese caso, si bien queda claro que dichos pagos constituyen cofinanciamiento, ello no necesariamente convierte al contrato en cofinanciado.

30. Lo expuesto puede apreciarse, por ejemplo, en la contratación de inversiones adicionales. En dichos casos, a pesar de que los pagos cumplan con las condiciones mencionadas en el acápite precedente para ser calificados como "cofinanciamiento", no convierten automáticamente a un contrato de autofinanciado en cofinanciado si no alteran la naturaleza del contrato originalmente suscrito.

#### IV. CONCLUSIONES



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE PROMOCIÓN  
DE LA INVERSIÓN PRIVADA

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

31. Del análisis realizado se desprenden las siguientes conclusiones:

- Cofinanciamiento es cualquier pago que utiliza fondos públicos, total o parcialmente, a cargo de la entidad pública titular del proyecto para cubrir las obligaciones establecidas en el respectivo Contrato, pudiendo derivar tanto de compromisos firmes como contingentes.
- Para determinar si un pago califica como cofinanciamiento es necesario verificar: i) que se trate de un pago del Estado a favor de su contraparte, para el cumplimiento de obligaciones, independientemente de que deriven de compromisos firmes o contingentes y ii) que implique el uso de recursos públicos.
- Es posible que durante la ejecución de un contrato autofinanciado, se requiera la realización de pagos por parte de la entidad pública titular del proyecto a favor del inversionista, sin que ello necesariamente convierta al contrato en cofinanciado.

Atentamente.

  
LENN MAYORGA ELÍAS  
Director  
Dirección de Política de Inversión Privada

dmi/LME

