Proyecto de Ley N° 4663 /2019-CR

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA CONSTITUCIÓN DE UN FIDEICOMISO PARA LA CULMINACIÓN DE LA RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS A QUE SE REFIERE LA LEY 30556.

La Congresista de la República que suscribe, Karla Melissa Schaefer Cuculiza, en el ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, propone el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
07 AGO 2019
RECIBIDO
Firma ..... Hora 15:00

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROMUEVE LA CONSTITUCIÓN DE FIDEICOMISO PARA GARANTIZAR LA CULMINACIÓN DE LA RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS A LA QUE SE REFIERE LA LEY 30556

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es proteger los recursos destinados al proceso de reconstrucción y soluciones integrales de prevención en los departamentos afectados por fenómenos naturales a que se refiere la Ley 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 y sus normas modificatorias; por parte de los distintos niveles de gobierno, a fin de garantizar su ejecución.

Artículo 2. De la constitución del fideicomiso

El Poder Ejecutivo garantiza el financiamiento para la ejecución de las obras comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, así como a todas las medidas que se desarrollen en virtud de la Ley 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, y sus normas modificatorias.

Para cumplir con lo establecido en el párrafo anterior, el Gobierno Nacional constituye un fideicomiso en el Banco de la Nación a favor de los gobiernos regionales comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30556, en concordancia con la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, así como con la normatividad conexa pertinente en la materia.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Normas y medidas administrativas

El Poder Ejecutivo aprueba las normas administrativas necesarias para facilitar el cumplimiento de la presente Ley en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario contados desde el día siguiente publicación.

Asimismo, los gobiernos regionales y locales dictan las medidas administrativas correspondientes, dentro de sus funciones y competencias, para la aplicación de la presente Ley.

Segunda. Aplicación de la Ley a otras situaciones de desastre no contempladas en la Ley 30556

Lo dispuesto en la presente Ley puede ser de aplicación en el caso de desastres no contemplados en la Ley 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, y que se produzcan en el territorio nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
KARLA MELISSA SCHAEFER CUCULIZA

KARLA MELISSA SCHAEFER CUCULIZA
Congresista de la República

Carlos Tubino Arias Schreiber
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 13 de Agosto del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4663 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.—

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde el año 2017, en que se presentó el fenómeno natural "El Niño Costero" que azotó a diversas regiones de nuestro país; se ha buscado promover e impulsar el proceso de reconstrucción y de soluciones integrales de prevención ante futuros eventos similares.

Así, además de haberse aprobado en el Congreso de la República la Ley 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 (RCC), publicada el 29 de abril de 2017; el 24 de mayo de 2018 se publicó la Ley 30776, a fin de delegar la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios. Gracias a este última Ley aprobada por el Parlamento, el Poder Ejecutivo pudo emitir el Decreto Legislativo 1354 que modificó la primera, facilitando su aplicación. De acuerdo a esta norma, el objeto de la Ley 30556 queda definido de la siguiente manera:

> *Artículo 1. Declárase prioritaria, de interés nacional y necesidad pública la implementación de un Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios, en adelante El Plan, con enfoque de gestión del riesgo de desastres, para la reconstrucción y construcción de la infraestructura pública y viviendas afectadas por desastres naturales con un nivel de emergencia 4 y 5, así como para la implementación de soluciones integrales de prevención.*

Además de este marco legal, se ha efectuado el seguimiento y el control político a las obras de reconstrucción, lo que ha generado que se noten falencias en el proceso que han redundado en su escaso nivel de ejecución. Parte del problema se debe a la insuficiente articulación de las distintas entidades públicas responsables de la intervención, así como niveles de ausencia de coordinación con sectores representativos de la sociedad, como colegios profesionales, especialistas, universidades, gremios, pobladores etc.

A propósito de ello, el equipo técnico de la Comisión Especial Multipartidaria de Seguimiento de la Reconstrucción en las zonas afectadas por el fenómeno El Niño Costero, creada por Acuerdo del Pleno del Congreso de la República de 17 de mayo de 2017, ha elaborado un documento de trabajo referente al informe actualizado a julio de 2019, luego de varias reuniones técnicas con representantes de la propia Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Economía y Finanzas, de los Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Agricultura y Riego; Transportes y Comunicaciones; Educación y Salud; de gobiernos regionales y locales, de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, etc. Luego de las evaluaciones realizadas, en dicho documento se pueden leer, entre otras, las siguientes conclusiones:

Karla Melissa Schaefer Cuculiza – Congresista de la República
Jr. Azángaro N° 468 – Piso 4 Oficina 412
Teléfono 311 - 7331

"2. Al 11 de junio de 2019 se han transferido 9,294 M, correspondientes solo al 36% de los recursos contemplados en el Plan, teniendo en cuenta que ya han transcurrido dos años desde la conformación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. La cifra de los avances son más preocupantes aún, con un devengado de 3,262 M, lo que representa un avance de 35% respecto de las transferencias y únicamente un 13% respecto al PIRCC teniendo en cuenta que la reconstrucción tiene plazo hasta el 2021.

(...)

18. Las obras culminadas que presentaron situaciones adversas no solucionadas y aquellas que no generaron un cambio en la infraestructura, podrían volver a ocasionar los mismos daños a las poblaciones que fueron afectadas con el desastre del 2017, lo cual se constituye en un latente riesgo de protesta social.

19. A más de dos años de ocurrido el Fenómeno de El Niño Costero y de 6,000 M transferidos, no existen los componentes definitivos del Plan Integral de la Reconstrucción, no se cuenta con los estudios para las soluciones definitivas de ríos y quebradas, ni drenajes pluviales de las ciudades contempladas, persistiendo la preocupación de la disponibilidad de recursos para dichas obras.

(...)

22. La falta de un sistema integral de información ha dado como resultado, tal como se ha podido advertir, que no se tenga claro el marco de intervenciones de cada unidad ejecutora, el presupuesto asignado y los avances de dicho presupuesto. Así mismo, no se cuenta con una información sobre ejecución física de las intervenciones

(...)

25. La falta de un catastro integral de ocupación de suelos, junto con la gran informalidad del país dificultan el proceso de saneamiento físico legal de los predios y con ello cualquier tipo de inversión."[1]

No debe olvidarse el lamentable impacto del fenómeno El Niño Costero en las regiones en las que se presentó. En agosto del mismo año 2017, el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) reportaba que había cerca de 286 mil personas damnificadas y cerca de 1 millón 560 mil afectadas. En infraestructura, más de 66 mil viviendas destruidas y más de 371 mil afectadas. Cerca de 360 instituciones educativas destruidas y más de 3 mil

[1] Equipo Técnico de la Comisión Especial Multipartidaria de Seguimiento de la Reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno del Niño Costero. "INFORME DE SEGUIMIENTO A LOS AVANCES DE LAS INTERVENCIONES DEL PLAN DE LA RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS". Julio, 2019.

Disponible en:
http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/CEProcesoReconstruccionFenomeno/files/informe-004-2018-2019-informe-avance-rcc-julio-2019.pdf

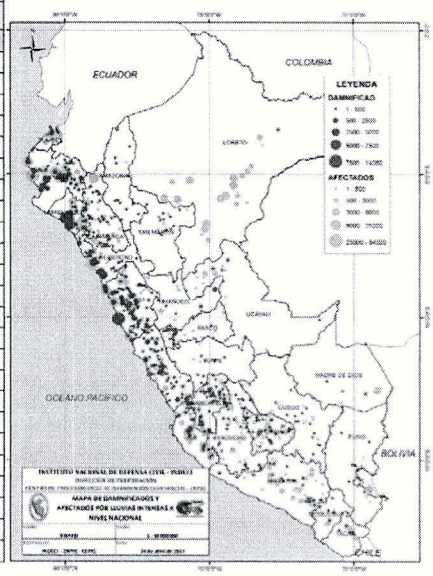
200 afectadas. Mientras que aproximadamente 64 mil establecimientos de salud inservibles y más de mil afectados.

Adicionalmente, casi 4 mil 400 kilómetros de carreteras y 489 puentes destruidos. Y más de 50 mil 514 áreas de cultivo desaparecidas, junto con más de 22 mil 600 canales de regadío destruidos.

INDECI TABLA: EVALUACIÓN DE DAÑOS A NIVEL NACIONAL: AL 07 AGOSTO 2017

DEPARTAMENTO	VIDA Y SALUD (PERSONAS)				
	DAMNIFICADAS	AFECTADAS	FALLECIDAS	HERIDAS	DESAPARECIDAS
TOTAL PERU	285.955	1.559.487	162	500	19
AMAZONAS	272	258			
ANCASH	25.225	125.512	27	126	1
APURIMAC	500	1.346	1	1	
AREQUIPA	2.110	48.914	17	40	5
AYACUCHO	1.264	6.890	9	6	
CAJAMARCA	1.662	10.950	8	6	2
CUSCO	252	3.419	9	2	
HUANCAVELICA	6.227	30.770	6	4	
HUÁNUCO	937	3.097	1	2	
ICA	4.855	109.320		60	
JUNIN	1.153	897	3	25	
LA LIBERTAD	79.623	386.521	24	70	4
LAMBAYEQUE	44.634	139.312	9	5	2
LIMA	16.615	41.103	17	97	1
LORETO	67	121.740	1	1	
MADRE DE DIOS	275	7.603			
MOQUEGUA	244	5.209	1	2	
PASCO	240	1.588	1	2	1
PIURA	97.708	427.693	20	50	3
PUNO	77	329	4	1	
SAN MARTIN	133	2.560	1		
TACNA	47	5.208	1		
TUMBES	1.327	71.257			
UCAYALI	508	7.991	2		

FUENTE: SINPAD/COEN/INDECI



Como puede corroborarse, es legítimamente preocupante que el proceso de reconstrucción contemplados en las normas antedichas, de acuerdo a los hechos, no pueda culminarse en el plazo previsto, esto es, al año 2021. Pues es de recordar que, de acuerdo al artículo 3 de la misma Ley 30556, *la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios tiene un plazo de duración de tres años, pudiendo ser prorrogado hasta por un año por Ley, previa sustentación del Presidente de Consejo de Ministros ante el Pleno del Congreso de la República, de los avances de la ejecución del Plan y de la necesidad de ampliación del plazo.*

Durante el tiempo transcurrido, la autora de la presente iniciativa ha podido presentar seis proyectos de ley relacionados con la materia. Uno de ellos, cuenta ya con dictamen favorable en la Comisión de Fiscalización.[2] Todo ello con el objeto de apoyar el proceso

[2] - Proyecto de Ley 2097/2017-CR, que busca incorporar el párrafo 7.7 en el artículo 7 de la Ley 30556 a fin que el OSCE apruebe un Plan Especial de Supervisión de Contrataciones ejecutadas en el Marco de la Reconstrucción.
- Proyecto de Ley 2390/2017-CR, que dispone la intangibilidad de los fondos creados para atender casos de desastre.
- Proyecto de Ley 3927/2018-CR, que precisa los alcances de la Ley 30556, para atender los desastres naturales que afectan el sur y diversas regiones del país.
- Proyecto de Ley 4101/2018-CR, que modifica el Decreto Ley 22467, a fin de incluir en la exoneración del pago de peajes a las maquinarias destinadas a atender casos de desastre.

para responder a las demandas de la población damnificada y para prevenir futuros daños. Téngase presente, además, que el Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios aprobado por Decreto Supremo 091-2017-PCM de setiembre de 2017, y que ha sufrido más de 20 modificaciones, se establece:

> *"Las intervenciones de la Reconstrucción con Cambios estarán orientadas a rehabilitar y reconstruir la infraestructura dañada por el Fenómeno El Niño Costero, con un componente de cambio, y a realizar obras y actividades de prevención de inundaciones fluviales, pluviales y de movimientos de masas, junto con planes de desarrollo urbano. El conjunto de estas intervenciones sumado al componente de fortalecimiento de capacidades institucionales requerirá de una inversión de 25,655 millones de soles. De este total, el 77% se orientará a obras de reconstrucción con cambios de la infraestructura afectada, mientras que el 21% se destinará a obras de prevención. El 2% restante se destinará a mejorar las capacidades de gestión de las principales unidades ejecutoras del PIRCC y a otras inversiones."*

Tal como se ha mostrado, el logro de los objetivos y las metas propuestas todavía se encuentran bastante lejos de ser alcanzados. Es por ello que se necesita tomar medidas urgentes que permitan garantizar la ejecución de las intervenciones que permitan devolver a la población, su calidad de vida.

El fideicomiso es una herramienta jurídica que puede proteger los recursos destinados a este importante proceso, con el fin de garantizar resultados efectivos. En efecto, en el Informe Temático 16/2015-2016 del Área de Servicios de Investigación del Congreso de la República, se tienen las siguientes consideraciones acerca del tema:

> *"La gestión de recursos por parte del Estado involucra el manejo adecuado de los fondos públicos, que son todos los recursos financieros que se generan, obtienen u originan en la producción o prestación de bienes y servicios que las Unidades Ejecutoras o entidades públicas realizan. Además, estos recursos sirven para la correcta atención de los gastos del presupuesto público (MEF, 2015). Por ello es responsabilidad de todo Estado garantizar el manejo eficiente de los fondos públicos con el objetivo de satisfacer de manera adecuada y equitativa las principales necesidades de la población, entre las que se encuentra asegurar la prestación de los diversos servicios públicos en beneficio de todas las personas.*
>
> *(...)*
>
> *Frente a estas circunstancias se han implementado algunos mecanismos que contribuyen con la gestión de fondos públicos y la atención de las demandas ciudadanas por parte de la administración estatal. Entre estos mecanismos se encuentra la creación de Asociaciones Público Privadas y la implementación de la figura del Fideicomiso dentro del sector estatal. Este último se conoce como*

- Proyecto de Ley 4290/2018-CR, que promueve la creación de Instancias Regionales de Coordinación del proceso de reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno "El Niño Costero".
- Proyecto de Ley 4501/2018-CR, que promueve el saneamiento físico legal especial de predios con fines de reconstrucción en casos de desastre.

«fideicomiso público», también denominado fideicomiso gubernamental o estatal, mediante el cual se permite delegar parte de las responsabilidades del Estado al sector privado con resultados positivos en Colombia, Guatemala, México, entre otros países.

(...) Según señala Miguel Acosta Romero, el fideicomiso público puede ser definido como:

[...] un contrato por medio del cual la Administración, por intermedio de alguna de sus dependencias facultadas y en su carácter de fideicomitente, transmite la propiedad de bienes del Estado o afecta fondos públicos, a un fiduciario (generalmente entidades nacionales o provinciales de crédito), para realizar un fin lícito, de interés público (Dallaglio et al., 2011: 22)."[3]

El artículo 241 y siguientes de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros de diciembre de 1996; se ocupa del fideicomiso, definiéndolo como:

Artículo 241.- CONCEPTO DE FIDEICOMISO.

El fideicomiso es una relación jurídica por la cual el fideicomitente transfiere bienes en fideicomiso a otra persona, denominada fiduciario, para la constitución de un patrimonio fideicometido, sujeto al dominio fiduciario de este último y afecto al cumplimiento de un fin específico en favor del fideicomitente o un tercero denominado fideicomisario.

El patrimonio fideicometido es distinto al patrimonio del fiduciario, del fideicomitente, o del fideicomisario y en su caso, del destinatario de los bienes remanentes.

Los activos que conforman el patrimonio autónomo fideicometido no generan cargos al patrimonio efectivo correspondiente de la empresa fiduciaria, salvo el caso que por resolución jurisdiccional se le hubiera asignado responsabilidad por mala administración, y por el importe de los correspondientes daños y perjuicios.

La parte líquida de los fondos que integran el fideicomiso no está afecta a encaje.

La Superintendencia dicta normas generales sobre los diversos tipos de negocios fiduciarios.

Tal como ocurre en países latinoamericanos como Argentina, para aplicar figuras como la propuesta, la concordancia entre la normatividad concerniente al sector público, así como el privado, resulte pertinente. Como fue expresado en el XXI Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina, en noviembre de 2011:

"Fideicomiso público se trata de un contrato por el cual el Estado, ya sea Nacional, Provincial o Municipal, en su carácter de fideicomitente, transmite la propiedad

[3] Congreso de la República. Área de Servicios de Investigaciones. "Informe N° 16/2015-2016. Legislación comparada sobre fideicomiso público en países de América Latina." Por Claudio Alberto Magallanes Reyes. Noviembre, 2015.

de bienes del dominio público o privado del estado, o afecta fondos públicos, a un fiduciario para realizar un fin lícito de interés público.

(...)

En nuestro país la Ley N° 24.441 no trató específicamente el caso de fideicomiso público, por esta razón surge una interacción del derecho privado con el derecho público. El Derecho Administrativo tiene un rol protagónico y el Régimen de la Ley N° 24.441 pasa a ser complementario y a aplicarse subsidiariamente en todo lo que no se oponga con el derecho público."[4]

Ante realidades como la vivida y ante la vulnerabilidad de nuestro país frente a fenómenos naturales que pueden presentarse en cualquier momento en distintas zonas del mismo; es que se propone que tal herramienta sea utilizada para evitar desvíos o usos de los fondos públicos a otros propósitos que distraigan la obligación referente al tema que nos ocupa.

Encontrándose en proceso el cumplimiento de lo contemplado en la Ley 30556, es que se espera el urgente debate y posterior aprobación de la presente iniciativa, sin que la norma se circunscriba a los alcances de la Ley acotada, sino que pueda ser aplicada también ante otras circunstancias similares que afecten a la población, en cualquier zona del país.

Por lo expuesto, se presenta la presente proposición legislativa en aras de mejorar integralmente, la calidad de vida de la población, generando a la vez condiciones de seguridad, saliendo de la vulnerabilidad en la que todavía se encuentra.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta busca que el Poder Ejecutivo garantice el financiamiento para la ejecución de las obras comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, así como a todas las medidas que se desarrollen en virtud de la Ley 30556 y sus normas modificatorias.

Para cumplir con lo establecido en el párrafo anterior, se prevé que el Gobierno Nacional constituya un fideicomiso en el Banco de la Nación a favor de los gobiernos regionales comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30556, en concordancia con la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la

---

[4] XXI CONGRESO NACIONAL DE TRIBUNALES DE CUENTAS, ÓRGANOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS DE CONTROL EXTERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Mendoza, noviembre 2011. TEMA 2: "El Control Gubernamental y los Programas de Modernización del Sector Público." Título del Trabajo: "Los Fideicomisos Públicos, una innovadora herramienta estatal. Propuesta de su abordaje desde la perspectiva de los Organismos de Control". Autores: Matías Dallaglio, Gastón Fontanini y Antonio Ordíz. Disponible en:
http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/images/stories/congresomendoza2011/tema2/

Superintendencia de Banca y Seguros, así como con la normatividad conexa pertinente en la materia.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse, se presentan en el cuadro siguiente:

Con la propuesta	Sin la propuesta
Se constituirá un fideicomiso para garantizar la ejecución de las intervenciones y obras previstas en el marco de la Ley 30556, dado el corto tiempo que resta de su vigencia.	No se ha contemplado específicamente esta medida para el caso presente.
La herramienta podrá ser aplicada, asimismo, ante eventuales fenómenos naturales que afecten a la población en cualquier zona del país.	No se cuenta con una medida que esté habilitada para su aplicación en casos futuros en todo el territorio nacional.
Se promoverá el cumplimiento de la reconstrucción y de las soluciones integrales de prevención, garantizando su financiamiento.	
Se promoverá la articulación entre los distintos niveles de gobierno y la coordinación con instancias representativas de la sociedad.	Se siguen observando insuficiencias en la coordinación y articulación referidas, lo cual redunda en el retraso del nivel de ejecución de las acciones de reconstrucción y soluciones integrales de prevención.
Se promoverá la concordancia de la normatividad vigente en el ámbito del derecho público, así como el privado, para tal circunstancia. Previendo que los distintos niveles de gobierno adopten las medidas y normas administrativas necesarias para el efecto.	
Al tratarse de medidas de interés público, se contribuirá a mejorar la calidad de vida de la población con la protección propuesta.	Existe incertidumbre sobre la posibilidad de cumplir con el Plan de Reconstrucción y con las acciones necesarias para remediar los daños sufridos, continuando la vida de la población en vulnerabilidad y riesgo.

9/9.