

Proyecto de Ley N° 2390/2017-CR

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA INTANGIBILIDAD DE LOS FONDOS CREADOS PARA ATENDER CASOS DE DESASTRE.

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:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DISPONE LA INTANGIBILIDAD DE LOS FONDOS CREADOS PARA ATENDER CASOS DE DESASTRE

Artículo 1. Intangibilidad de los fondos para atender casos de desastre

Los fondos creados para la intervención del estado a través de programas, proyectos y actividades dedicados a prevenir, mitigar, responder, rehabilitar y reconstruir zonas del país por efectos de desastre, tienen carácter intangible, por lo que son destinados exclusivamente a su financiamiento.

Los fondos a que se refiere el párrafo anterior, pueden ser incrementados por ley o norma de rango equivalente, a través de modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, de acuerdo a la normatividad vigente.

Artículo 2. Modificación de la Ley 28411

Karla Melissa Schaefer Cuculiza – Congresista de la República

Jr. Azángaro N° 468 – Piso 4 Oficina 412

Teléfono 3117331

www.congreso.gob.pe

Central
Teléfono
311-7777

RU 83608

Modifícase el artículo 41 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, el cual queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 41. Limitaciones a las modificaciones presupuestarias en el Nivel Funcional Programático

41.1 Durante la ejecución del Presupuesto, las modificaciones presupuestarias en el nivel Funcional Programático se sujetan a las limitaciones siguientes:

(...)

d) Los fondos creados para prevenir, mitigar, responder, rehabilitar y reconstruir zonas del país en casos de desastre, son destinados exclusivamente al financiamiento de las actividades, programas y proyectos respectivos; así como a los reforzamientos de los servicios públicos esenciales correspondientes a los sectores salud, educación y saneamiento, de acuerdo a ley.

Enero, 2018.

[Handwritten signature]
D. SPANZA
[Handwritten signature]
F. VILGAVICENOS

[Handwritten signature]
KARLA MELISSA SCHAEFER CUCULIZA
Congresista de la República



[Handwritten signature]
TAMAR ARIMBORGO GUERRA
Congresista de la República

[Handwritten signature]

Daniel Salaverry Villa
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

[Handwritten signature]
JUAN CARLOS DEL AGUILA CARDENAS
Congresista de la República

[Handwritten signature]
E. CHIHUAN

Karla Melissa Schaefer Cuculiza – Congresista de la República
Jr. Azángaro N° 468 – Piso 4 Oficina 412
Teléfono 3117331

Central
Teléfono
311-7777

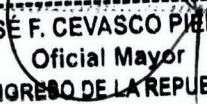
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 07 de FEBRERO del 2018.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2390 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL

DE LA REPÚBLICA. -


JOSE F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos tiempos, se han aprobado distintas normas destinadas a prevenir y atender los efectos de los fenómenos naturales que causan desastres en la población. Entre esas medidas, se encuentra la 30458, Ley que regula diversas medidas para financiar la ejecución de Proyectos de Inversión Pública en apoyo de Gobiernos Regionales y Locales, los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos y la ocurrencia de desastres naturales, de junio de 2016; que en su artículo 4 crea el “Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales (Fondes)”, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, destinado a financiar proyectos de inversión pública para la mitigación, capacidad de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante la ocurrencia de fenómenos naturales.

Esta Ley autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático en el marco de lo establecido en el artículo 45 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Tal artículo dispone que las Transferencias o Habilitaciones que se efectúen con cargo a la Reserva de Contingencia se autorizan mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas. Las modificaciones presupuestarias destinadas a la distribución interna se autorizan por Resolución del Titular del Pliego Presupuestario.¹

Ya en febrero de 2011, se había promulgado la Ley 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) como sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres. El artículo 6 de dicha Ley desarrolla los componentes y procesos sobre el tema, de la siguiente manera:

“Artículo 6. Componentes y procesos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

¹ La misma Ley 28411 en su artículo 62, determina la prohibición de la creación o existencia de fondos u otros que conlleven gastos que no se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones de la dicha norma. Sin embargo, la Ley 29078 de 2007, por ejemplo, precisó que la creación del Fondo para la Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas por los Sismos del 15 de agosto de 2007 (FORSUR) estaba exceptuada de lo dispuesto en el mencionado artículo.

6.1 La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se establece sobre la base de los siguientes componentes:

- a. Gestión prospectiva: Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación del riesgo futuro que podría originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio.
- b. Gestión correctiva: Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objeto de corregir o mitigar el riesgo existente.
- c. Gestión reactiva: Es el conjunto de acciones y medidas destinadas a enfrentar los desastres ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo.

6.2 La implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se logra mediante el planeamiento, organización, dirección y control de las actividades y acciones relacionadas con los siguientes procesos:

- a. Estimación del riesgo: Acciones y procedimientos que se realizan para generar el conocimiento de los peligros o amenazas, analizar la vulnerabilidad y establecer los niveles de riesgo que permitan la toma de decisiones en la Gestión del Riesgo de Desastres.
- b. Prevención y reducción del riesgo: Acciones que se orientan a evitar la generación de nuevos riesgos en la sociedad y a reducir las vulnerabilidades y riesgos existentes en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.
- c. Preparación, respuesta y rehabilitación: Acciones que se realizan con el fin de procurar una óptima respuesta de la sociedad en caso de desastres, garantizando una adecuada y oportuna atención de personas afectadas, así como la rehabilitación de los servicios básicos indispensables, permitiendo normalizar las actividades en la zona afectada por el desastre.
- d. Reconstrucción: Acciones que se realizan para establecer condiciones sostenibles de desarrollo en las áreas afectadas, reduciendo el riesgo anterior al desastre y asegurando la recuperación física, económica y social de las comunidades afectadas.

6.3 Todas las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno, son responsables de incluir en sus procesos institucionales estos componentes y procesos, siguiendo los mecanismos e instrumentos particulares que sean pertinentes.”

No obstante la existencia de la norma y del Sistema aludido, la ocurrencia de fenómenos naturales que ocasionan desastres en el país, lamentablemente, es una realidad repetida. Como se ha visto, ello ha generado que se adopten medidas normativas, entre otras, de creación de fondos públicos destinados a atender las consecuencias de la emergencia, sin que por ello deba perder fuerza la prevención de las mismas.

De acuerdo al Glosario de Términos del MEF, los fondos públicos son:

“Todos los recursos financieros de carácter tributario y no tributario que se generan, obtienen u originan en la producción o prestación de bienes y servicios que las Unidades Ejecutoras o entidades públicas realizan, con arreglo a Ley. Se orientan a la atención de los gastos del presupuesto público.”²

En este marco, los fondos creados para ser destinados a la atención de desastres, respetan los alcances del presupuesto público. Y este, que es aprobado por el Congreso de la República, obedece a la formulación realizada por las entidades que lo ejecutarán, dado que desde la función legislativa, el Parlamento no tiene iniciativa de gasto. Con lo cual, la declaración de intangibilidad de los fondos públicos, en el sentido de impedir que sean distraídos para fines distintos para los que fueron creados, respetando el presupuesto público establecido por la Ley anual de la materia; puede ser determinada por ley o normas equivalentes.

Téngase presente que existen casos de Decretos de Urgencia, como el 052-2011 que creó el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana, dispuso que los recursos del mismo sean de carácter intangible y permanente para ser destinados exclusivamente al financiamiento de actividades, proyectos y programas destinados a combatir la inseguridad ciudadana. Lo que demuestra que cuando no se determine la intangibilidad en la norma de creación del propio fondo, procede que la misma sea precisada mediante el dispositivo legal correspondiente.³ Sin que ello implique una iniciativa de gasto. Es decir, sin vulnerar lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, ni el artículo 76, numeral 2, literal a) del Reglamento del Congreso de la República; ya que la declaración de intangibilidad de los fondos no es una creación o aumento de gasto público alguno, sino

² <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-5902>

³ Información del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ):

“De conformidad con el Literal a) del Artículo 19 de la Ley N° 30693, publicada el 07 diciembre 2017, se dispone que en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, se han asignado recursos en el presupuesto institucional del pliego Ministerio del Interior, hasta la suma de S/ 150 000 000,00 (CIENTO CINCUENTA MILLONES Y 00/100 SOLES), en la fuente de financiamiento Recursos Determinados, destinados, exclusivamente, al financiamiento de los fines del Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana, creado por el presente Decreto. La referida disposición entra en vigencia a partir del 1 de enero de 2018.”

Karla Melissa Schaefer Cuculitza – Congresista de la República

que determina su exclusividad para los fines a los que obedecen y que son la razón de ser de su creación.

Recientemente, las consecuencias de la presencia del denominado Fenómeno El Niño Costero, obligó a que se aprobaran otras normas en reacción a los daños ocasionados por el mismo. Así por ejemplo, mediante Decreto de Urgencia 007-2017 de abril del año pasado, que establece medidas extraordinarias para la reactivación productiva agraria y pesquera; se creó el Fondo Financiero Agropecuario (FFA) con una vigencia de siete años, para otorgar una línea de crédito a las instituciones financieras nacionales (IFIs) con la finalidad que canalicen recursos a favor de los productores agropecuarios perjudicados con la pérdida total o parcial de su producción como consecuencia de los fenómenos naturales y que se encuentren en las zonas declaradas en estado de emergencia. Ello con cargo a los recursos ordinarios conformantes del Fondes.

Cabe señalar, por lo demás, que el Fondes, ha sido materia de una disposición específica en la Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018:

“SEXTA. Autorízase al pliego Ministerio de Economía y Finanzas para efectuar transferencias financieras a favor del Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (Fondes) creado por la Ley 30458, con cargo a la menor ejecución presupuestal del indicado pliego, en la fuente de financiamiento Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, proveniente de la implementación de la Operación de Administración de Deuda implementada en el marco de la disposición complementaria segunda de la Ley 30520, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2017 y las resoluciones ministeriales 247-2017-EF-52 y 250-2017-EF-52.”

Lo cual resulta de importancia por el incremento de los recursos para el mencionado Fondo. Recursos que, de acuerdo a la presente proposición –como en el caso de todos los Fondos en torno a los desastres desde su prevención hasta su atención final- deben tener carácter intangible. Sin embargo, debe tenerse presente que en enero de 2017, se aprobó el Decreto Legislativo 1341 que modifica la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado; en cuya Tercera Disposición Complementaria Modificatoria se estableció lo siguiente:

“Tercera. Dispóngase que el Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales, creado mediante el artículo 4 de la Ley N° 30458, Ley que Regula Diversas Medidas para Financiar la Ejecución de Proyectos de Inversión

Karla Melissa Schaefer Cuculiza – Congresista de la República

Jr. Azángaro N° 468 – Piso 4 Oficina 412

Teléfono 3117331

Central
Teléfono
311-7777

Pública en Apoyo de Gobiernos Regionales y Locales, los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos y la ocurrencia de Desastres Naturales, financie adicionalmente reforzamientos de servicios públicos esenciales correspondientes a los sectores salud, educación y saneamiento, así como intervenciones ante la ocurrencia de fenómenos antrópicos.”

Es decir, el Fondes ya no se circunscribe a la intervención ante desastres ocasionados por causas naturales sino también se extiende a la atención en los casos de fenómenos antrópicos.

Recordemos que la definición de desastre, según el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), es la siguiente:

“Conjunto de daños y pérdidas, en la salud, fuentes de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica y medio ambiente, que ocurre a consecuencia del impacto de un peligro o amenaza cuya intensidad genera graves alteraciones en el funcionamiento de las unidades sociales, sobrepasando la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias, pudiendo ser de origen natural o inducido por la acción humana.”⁴

Como tal medida legislativa se encuentra vigente, la presente proposición no pretende variar esta modificatoria, pero sí llamar la atención sobre la necesidad de focalizar la ejecución de los recursos en los fines para los cuales han sido destinados. Los fenómenos antrópicos –es decir, los causados por la persona humana y no por eventos de la naturaleza- pueden ser vastos pero las consecuencias de desastre son las importantes de atender. Inclusive a través de la necesidad de reforzamientos de los servicios públicos esenciales, como lo dispone el Decreto Legislativo. Si tales acciones ayudan a prevenir y atender consecuencias que dañen la vida de la población, como en el caso de los desastres naturales, es un tema que deberá ser evaluado por las instancias pertinentes.

De igual manera, resulta importante incluir en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, una norma que especifique como una de las limitaciones a las modificaciones presupuestarias en el Nivel Funcional Programático, la disposición que establezca que los fondos creados para prevenir, mitigar, responder, rehabilitar y

⁴ <http://dimse.cenepred.gob.pe/simse/cenepred/docs/glosario-terminos-grd-cenepred.pdf>

La definición encuentra similitud a la establecida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en su Manual de Gestión del Riesgo de Desastre para Comunicadores Sociales (2011) que describe el desastre como “una interrupción grave en el funcionamiento de una comunidad causando grandes pérdidas a nivel humano, material o ambiental, suficientes para que la comunidad afectada no pueda salir adelante por sus propios medios, necesitando apoyo externo. Los desastres se clasifican de acuerdo a su origen (natural o tecnológico)”.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002191/219184s.pdf>

Karla Melissa Schaefer Cuculiza – Congresista de la República

reconstruir zonas del país por efectos de desastres, son destinados exclusivamente al financiamiento de las actividades, programas y proyectos respectivos. Esto es, la intangibilidad a la que se refiere la presente iniciativa. Teniendo en cuenta, asimismo, la vigencia del Decreto Legislativo 1341, ya acotado. Ello para proteger la exclusividad y evitar la distracción de los fondos materia del presente proyecto de ley.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta busca establecer que los fondos creados para la intervención del estado en casos de desastre, tienen carácter intangible. Asimismo, se hace la salvedad que el carácter intangible de tales fondos no impide que puedan ser incrementados por ley o norma de rango equivalente, a través de modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, de acuerdo a la normatividad vigente.

Adicionalmente, se propone modificar el artículo 41 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, disponiendo dentro de las limitaciones a las modificaciones presupuestarias en el Nivel Funcional Programático que los materia de la iniciativa son destinados exclusivamente al financiamiento de las actividades, programas y proyectos respectivos; así como a los reforzamientos de los servicios públicos esenciales correspondientes a los sectores salud, educación y saneamiento, de acuerdo a ley.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

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

Involucrados	Efectos directos ⁵	Efectos indirectos ⁶
El Poder Ejecutivo en todos sus niveles de gobierno	<p>La medida permitirá que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Respete la exclusividad de los fines para los que fueron creados los fondos para la prevención y atención de desastres. ○ Disponga y destine los recursos necesarios para la 	<p>La aplicación de la medida traerá como efecto que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Incremente su labor de prevención y de intervención en todas sus fases, ante la presencia de eventos que causen desastres tanto naturales como los causados por el ser humano.

⁵ Aquellos inmediatamente derivados de la propuesta.

⁶ Aquellos inmediatamente derivados de los efectos de la propuesta

Karla Melissa Schaefer Cuculiza – Congresista de la República

Jr. Azángaro N° 468 – Piso 4 Oficina 412

Teléfono 3117331

	<p>cobertura de los fondos públicos creados o por crearse en el tema.</p>	
<p>El Congreso de la República</p>	<p>La medida permitirá que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Ejercer el seguimiento y control político con mayor claridad respecto de la ejecución de los fondos materia de la presente proposición de Ley. 	<p>La aplicación de la medida traerá como efecto que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Continúe respetando las previsiones Constitucionales y Reglamentarias en cuanto a la exclusividad de la proposición de normas que impliquen la denominada iniciativa de gasto. ○ Cuenten con información más clara y precisa respecto de la ejecución de los fondos materia de la presente proposición de Ley.
<p>La población</p>	<p>La medida permitirá que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Vease garantizada la intervención del estado en las diferentes fases concernientes al riesgo o presencia de desastres en el país. 	<p>La aplicación de la medida traerá como efecto que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Pueda realizarse la vigilancia ciudadana respectiva de la exclusividad del destino de los fondos para la prevención o intervención del estado frente a desastres.