



BANCADA PARLAMENTARIA
ACCIÓN POPULAR

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



**PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA
INVERSIÓN PRIVADA PARA GENERAR EMPLEO,
REACTIVAR LA ECONOMÍA Y CERRAR BRECHAS
EN INFRAESTRUCTURA EN LUGARES
ALEJADOS Y ZONAS DE FRONTERA DEL PAÍS.**

Los Congresistas de la República que suscriben integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Popular" a iniciativa del congresista **ELVIS HERNAN VERGARA MENDOZA**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA INVERSIÓN PRIVADA PARA
GENERAR EMPLEO, REACTIVAR LA ECONOMÍA Y CERRAR BRECHAS EN
INFRAESTRUCTURA EN ZONAS ALEJADOS O DE FRONTERA DEL PAÍS.**

Artículo 1º.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto promover la inversión privada para generar empleo, reactivar la economía y cerrar brechas en infraestructura en transportes, salud, educación y turismo en el interior del país con énfasis en zonas alejadas o de frontera, a través de los Bonos de Reconstrucción y Bonos de Desarrollo, otorgados por la Ley 23592, Ley para la Contribuir a la Atención, Rehabilitación y Reconstrucción de zonas afectadas y la Ley 24030, Ley que Estable Normas Relativas al Financiamiento del Sector Público.

Artículo 2º.- Financiamiento de proyectos de inversión a través de los bonos de reconstrucción y bonos de desarrollo

Los tenedores de los bonos de reconstrucción y bonos de desarrollo, emitidos en el marco de la Ley 23592, Ley para la Contribuir a la Atención, Rehabilitación y Reconstrucción de zonas afectadas y la Ley 24030, Ley que Estable Normas Relativas al Financiamiento del Sector Público, de manera individual o asociada, tendrán un plazo extraordinario de sesenta (60) días calendarios, para obtener financiamiento de entidades privadas nacionales o extranjeras, para ser destinadas únicamente a proyectos de inversión pública que cierren brechas en infraestructura en infraestructura en transportes, salud, educación y turismo en el interior del país, con énfasis en zonas alejadas o de frontera del país.

Artículo 3°.- Otorgación de Garantías del Ministerio de Economía y Finanzas

Autorícese al Ministerio de Economía y Finanzas otorgar garantías y/o avales y exigir fideicomisos, seguros y reaseguro, a los tenedores de bonos de reconstrucción y bonos de desarrollo, para la obtención de financiamiento de entidades privadas nacionales o extranjeras, de acuerdo a lo establecido por el artículo 1° de la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Cumplimiento y reglamentación

Es responsabilidad del Poder Ejecutivo, elaborar disposiciones reglamentarias y complementarias para el cumplimiento de la presente Ley

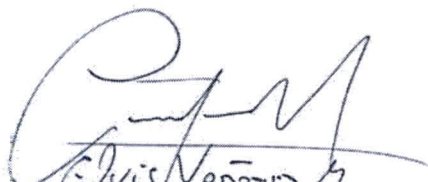
El Ministerio de economía y Finanzas tiene un plazo de veinte (20) días hábiles, luego de la publicación de presente norma, para aprobar los lineamientos operativos de aplicación.

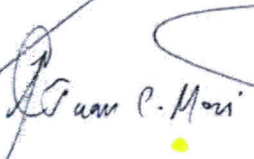
Los Ministerios del estado, en un plazo de veinte (20 días) deberán de emitir un informe donde detalle los proyectos de inversión pública necesarios para contribuir en el cierre de brechas de su sector a la presidencia del concejo de Ministros, mismo que deberá de aprobar la relación general de proyectos de inversión necesarios para contribuir al cierre de brechas en infraestructura en un plazo de diez (10) días, aplicables para la presente Ley.

SEGUNDA. - Vigencia

La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

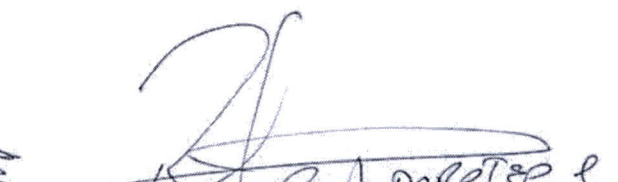
Lima, julio de 2022.

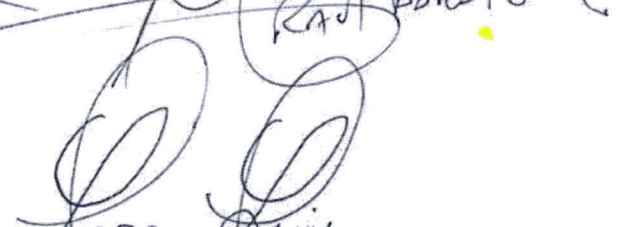

Elvis Vergara M.
Vocero

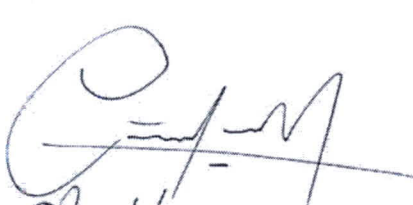

Juan P. Mori


ESPINOZA VARGAS


LOPEZ UREÑA


Roldán


Jorge Luis
FLORES ANCACHI. S.


Elvis Vergara M.

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

Mediante la Ley 23592 se dictaron medidas a fin de apoyar a la rehabilitación y la reconstrucción de las zonas afectadas por los fenómenos naturales en el territorio nacional, disponiéndose la financiación de los gastos, con el fin de obtener créditos externos e internos. Es así que, el artículo 5 de la referida Ley autorizó a la Dirección General del Tesoro Público la emisión de valores en moneda nacional que obtendrían el esfuerzo ahorrativo nacional consistente en la adquisición de "Bonos de Reconstrucción", hasta por el monto de doscientos mil millones de soles de oro de aquella época.

De esta manera se emiten dos series, los bonos de la serie A, al portador y, los de la serie B, nominativo con un interés del 56% anual, capitalizable trimestralmente y pagadero a la fecha de redención, con un plazo de vigencia de dos años a partir de la fecha de la respectiva colocación.

Por otro lado, a través de la Ley 24030, reglamentada por el Decreto Supremo N° 035-85- EF, se autorizó emitir los "Bonos de Desarrollo", con el objetivo de financiar los ascensos económicos de las zonas afectadas por los desastres naturales, declaradas en emergencia. En tal sentido, el artículo 10 de la referida Ley y el artículo 5 de su Reglamento determinaron que los Bonos de Desarrollo redituarian un interés del 66% anual, capitalizable trimestralmente y pagadero en la fecha de su redención, la que se otorgaría en un plazo de dos años.

Con fecha 17 de julio de 2003, se interpone la demanda de amparo contra el Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección General de Crédito Público, solicitando que se ponga fin a la amenaza que se cierne sobre el derecho de propiedad que ejerce sobre bonos de reconstrucción y de desarrollo, afirmando que la mencionada Dirección General publicó el 28 de abril de 2003, en el diario oficial "El Peruano", un comunicado advirtiendo a las personas de que se

abstuvieran de efectuar transacciones con tenedores o propietarios de antiguos bonos, así como de los denominados bonos de reconstrucción y bonos de desarrollo, los que estarían “prescritos o caducos”, en aplicación del artículo 2001, inciso 1, del Código Civil. En ese sentido el Tribunal Constitucional se pronuncia sosteniendo que en la controversia consiste en determinar si la publicación del comunicado en cuestión constituye, o no, una amenaza del derecho de propiedad del demandante sobre los bonos de construcción y de desarrollo, siendo que tal comunicado no tiene por finalidad determinar la validez, invalidez o vigencia de los bonos; por ende, no altera, en absoluto, la condición jurídica de los mismos y, por consiguiente, no afecta ni amenaza el alegado derecho de propiedad del demandante sobre los bonos en cuestión. El propósito del comunicado es únicamente proteger el interés público ante el riesgo de eventuales transacciones con determinado tipo de bonos.¹

Pasaron los años y el Estado peruano no cumplió con el pago ni de los Bonos de Reconstrucción ni de los Bonos de Desarrollo, por lo que algunos bonistas iniciaron acciones legales a efectos de conseguir el pago de su acreencia. Es así que, el Ministerio de Economía y Finanzas emite el Comunicado N° 013-2010-EF/75.01 según el cual, no admite ninguna gestión de requerimiento de pago de bonos emitidos por la República del Perú que, a su criterio, han prescrito, incluyendo una larga lista, entre los cuales aparecen los Bonos de Reconstrucción y los Bonos de Desarrollo.

Muchos de los Bonos de Reconstrucción y los Bonos de Desarrollo quedaron sin pagarse, sin embargo estos seguían circulando en el mercado puesto que, como títulos valores, gozan del principio de vocación circulatoria que les permite ser transferidos de tenedor en tenedor.

En ese sentido, analizar a los institutos civiles de la prescripción y la caducidad, debemos acudir a la norma matriz que establece su fuente, esto es el Código

¹Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. N° 9035-2005-PA/C

Civil, que en su artículo 2000 establece que: “Sólo la ley puede fijar los plazos de prescripción”, y en su artículo 2004 estipula: “Los plazos de caducidad los fija la ley, sin admitir pacto en contrario”. Teniendo esto en cuenta, para la prescripción a caducidad de estos bonos, tendría que existir la correspondiente norma legal, lo cual no ha ocurrido.

La Ley de Títulos Valores, vigente durante la época en que se emitieron los Bonos de Reconstrucción y los Bonos de Desarrollo, fue la aprobada mediante Ley N° 16587, esta norma se refiere a la prescripción en la Sección Sexta “Disposiciones finales”, Título I “De la caducidad y la prescripción”, del artículo 196 al 207. Sin embargo, en el artículo 210 señala que “Los billetes que emite el Banco Central de Reserva del Perú, así como los títulos de la deuda pública, quedan sujetos a su legislación especial”, por lo que no resulta aplicable la Ley de Títulos Valores sino la legislación que específicamente regula a los Bonos de Reconstrucción y a los Bonos de Desarrollo.²

Siendo que El inciso, 1 del artículo. 2001 del Código Civil, establece un plazo de prescripción de 10 años, este se refiere a la prescripción de la acción personal, es decir, la exigencia de pago de un acreedor a un deudor. Esto no es aplicable a los acreedores del Estado, en ese sentido esta prescripción no es aplicable a los Bonos emitidos por el estado, a razón de que el Código Civil regula las relaciones jurídicas entre particulares o entre particulares y el Estado, por lo que es Estado sigue obligado a cumplir en algún momento con el pago de dichos bonos, porque estos no han caducado ni prescrito, y se rige por criterio valorista por lo tanto siguen en circulación en los mercados como títulos valores válidos.

Fundamentos del Proyecto

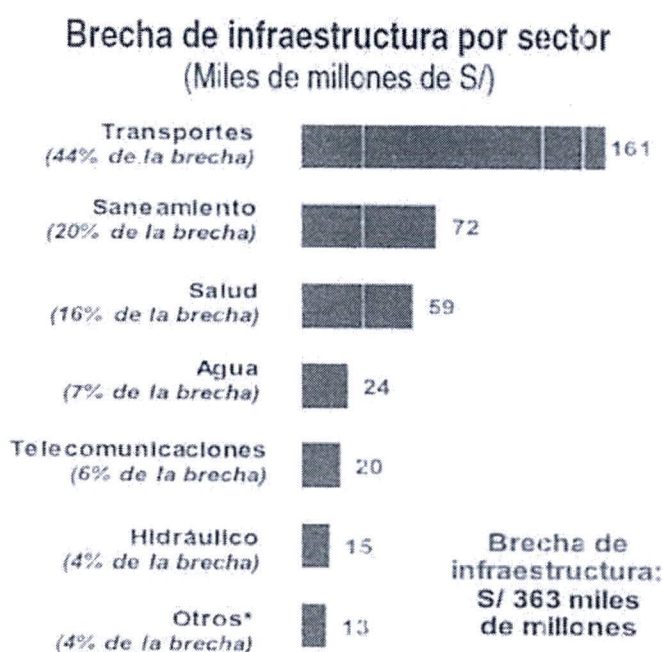
Los bonos son definidos como títulos representativos de deuda. Genera para el prestatario la obligación de pagar al inversor los intereses que se generen en un periodo determinado o al vencimiento del mismo. Al existir una tasa determinada

² Los Bonos (Impagos) Emitidos por el Estado Peruano, Daniel Echaiz Moreno

al momento de la emisión, se afirma que los bonos son instrumentos de renta fija, a diferencia de las acciones que son instrumentos de renta variable.

Para la Ley de Títulos Valores, los bonos son parte del universo de las obligaciones, representan deuda para el emisor (prestatario) y crédito para el tenedor (inversor), califican como títulos valores y, por lo mismo, gozan del principio de vocación circulatoria.

Según el Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la brecha de infraestructura en diferentes sectores, que actualmente se estima en S/ 363 mil millones (principalmente en el sector transporte: 44% de la brecha), siete veces el presupuesto anual de inversión pública. Dicho informe sostiene que, si se tomamos en cuenta los presupuestos actuales, estos sectores cerrarían las brechas en un 30% en un promedio de 10 años.³ En el siguiente cuadro puede observar las brechas en infraestructura por sectores:



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023 - MEF

³ Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por su parte el Plan Nacional de Infraestructura, elaborado por Asociación para el Fomento de la infraestructura Nacional - AFIN y la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, estima una brecha de infraestructura para el periodo 2016 - 2025 de US\$ 159,549 millones, siendo la brecha más alta en transporte con 32%, seguido del sector de energía con 19%, tal como se puede visualizar en el siguiente cuadro:

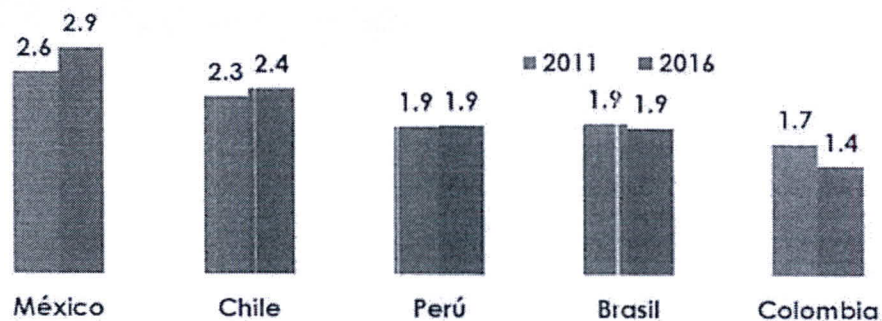
Brecha en Infraestructura de mediano y largo plazo, 2016-2025
 (En millones de US\$ del 2015)

Sector	Brecha a mediano plazo 2016-2020	Brecha a largo plazo 2021 - 2025	Brecha Total 2016 - 2025	% (del total)
Agua y Saneamiento	6,970	5,282	12,252	8 %
Agua Potable	1,624	1,004	2,629	2 %
Saneamiento	5,345	4,278	9,623	6 %
Telecomunicaciones	12,603	14,432	27,036	17 %
Telefonía móvil	2,522	4,362	6,884	4 %
Banda Ancha	10,031	10,070	20,151	13 %
Transporte	21,253	36,246	57,499	36 %
Ferrocarriles	7,613	9,370	16,983	11 %
Carreteras	11,184	20,667	31,850	20 %
Aeropuertos	1,419	959	2,378	1 %
Puertos	1,037	5,250	6,287	4 %
Energía	11,388	19,387	30,775	19 %
Salud	9,472	9,472	18,944	12 %
Educación	2,592	1,976	4,568	3 %
Hidráulico	4,537	3,940	8,477	5 %
TOTAL	68,815	90,734	159,549	100 %

Fuente: AFIN - Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico.

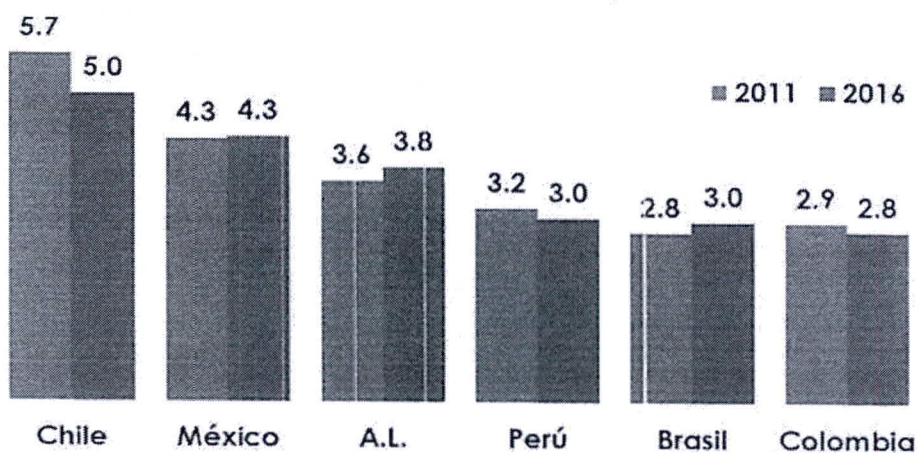
De acuerdo al Instituto Peruano de Economía (IPE), la brecha de infraestructura en ese sector transporte, que incluye ferrocarriles, carreteras, aeropuertos y puertos, para el periodo 2016-2025, asciende a US\$ 57,499 millones. Si comparamos, este sector con los otros sectores, es la brecha más grande por cerrar. En ese sentido, si tomamos en cuenta cifras de Macroconsult el impacto de “El Niño Costero” en carreteras, puentes y caminos rurales sería de aproximadamente US\$ 1,543 millones. En los siguientes cuadros podemos observar la situación de la red ferroviaria y de caminos en el Perú en comparación con otros países de la región:

Estado de la infraestructura de la red ferroviario, 2011-2016
(en puntaje de 1 a 7*)



*Donde mayor puntaje significa un mejor estado.
Fuente: WEF.

Estado de la infraestructura de los caminos, 2011-2016
(en puntaje de 1 a 7*)



*Donde mayor puntaje significa un mejor estado.
Fuente: WEF.

El actual escenario en que se encuentra nuestro país requiere un nuevo estilo de desarrollo que permita situar la igualdad y el cierre de brechas de la falta de oportunidades sociales y económicas, en el Perú la persistencia de altos niveles de desigualdad y pobreza quiebran la sostenibilidad de los niveles de vida, pese

a los logros significativos registrados hace unos años hoy están en riesgo de retroceso, nos obliga a reflexionar sobre la necesidad de superar las brechas y restricciones estructurales que socavan la posibilidad de un desarrollo con igualdad y sostenibilidad.

Es decir, esta situación se trata de una coyuntura difícil principalmente a nivel pos COVID-19 donde están amenazadas las condiciones de vida de la sociedad peruana de manera especial los del ámbito rural con especial énfasis del territorio fronterizo donde existe el gran objetivo de erradicar la pobreza en todas sus formas y asegurar que nadie se quede atrás, a los desafíos coyunturales se suma la baja productividad, los altos niveles de desigualdad, la exclusión social que realmente no garantiza una calidad de vida.

Por otra parte es necesario, tener en cuenta que el mayor rezago social y productivo de las provincias de la zona fronteriza generalmente se asocia a factores de carácter económico, en ese sentido es corrector afirmar que el bajo desempeño institucional como una brecha estructural que incide en el menor desarrollo de las provincias fronterizas, por lo que es necesario establecer medidas urgentes que inversión públicas en dichas zonas.

En esa línea de ideas, es preciso tener en cuenta que la conectividad de las carreteras y fluviales y el otras formas de comunicación, son sumamente importante para las zonas alejadas y de frontera en el país, por ello es primordial incidir en proyectos de inversión que conecten estas zonas con el resto del país. Por lo cual, el presente proyecto de ley, busca promover el desarrollo económico de las zonas de alejadas y de frontera del interior del país y el cierre de brechas en infraestructura en infraestructura en transportes, salud, educación, generando empleo y mejor calidad de vida para los ciudadanos largamente olvidados por el estado.

Con la aprobación del presente proyecto de ley, podemos hacer realidad proyectos de infraestructura en transporte, salud, educación, turismo en el

interior de país, ha sido largamente postergados por falta de financiamiento pese a su gran importancia las regiones, por ejemplo, la presente Ley podría hacer realidad la reducción de la brecha en proyectos portuarios, como en Embarcadero Tramo Iquitos Santa Rosa en Loreto, Embarcaderos tramo Pucallpa Atalaya, El Terminal Portuario de Pucallpa, y el mejoramiento de muchos de otros puertos en el país, que es una agenda pendiente, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

PROYECTOS PORTUARIOS PARA REDUCIR LA BRECHA



De acuerdo al Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, es necesario que el Perú, incremente la inversión privada no minera, asociado a la mayor inversión en infraestructura de proyectos de carreteras y puertos, por lo que la inyección de capital a través del financiamientos de los bonos de construcción y bonos de desarrollo, contribuirán al incremento de la inversión privada no minera, haciendo realidad grandes proyectos de inversión que

generarán crecimiento económico y empleo formal. Es decir, podríamos, hacer realidad, proyectos de inversión como: la Línea 2 del Metro de Lima y Callao, que comprende a 10 distritos entre Ate y Callao, la Ampliación del Aeropuerto Jorge Chávez, por la construcción de una nueva pista de aterrizaje y un nuevo terminal, los cuales fomentarán mayores inversiones en zonas comerciales y culturales, el terminal portuario Chancay, cuya primera etapa (redimensionamiento del puerto) comprende una inversión por US\$ 1 300, con la construcción del túnel y plataformas marítimas, con lo cual se convertiría en un hub portuario en la costa del Pacífico.

En el sector energía, por ejemplo, la aprobación de la presente ley, puede contribuir a hacer realidad 11 proyectos de inversión de masificación de gas y de sistema de gas integrado de gas natural, que se encuentran pendientes, en el sector agricultura, el proyecto de Majes Sigvas II, ChaviMochic II, en el sector saneamiento el proyecto PTAR Títicaca y la Chira, proyectos que beneficiaran a las regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas, Loreto, San Martín, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Huánuco, Ucayali. Huánuco, Pasco, Junín, Ucayali, Ica, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna.

Asimismo, la presente Ley, podrá hacer realidad la obtención de obras como los hospitales de Casma, Caraz, Yungay, Pomabamba y Recuay El Mega Puerto de Chimbote, el Circuito Turístico Isla Blanca, en la Región Ancash, la continuidad de la vía Arequipa - La Joya, la construcción de los colegios Javier Luna Pizarro, José Carlos Mariátegui, Gran Unidad Escolar Villa Don Jorge, el Hospital de Goyoneche, y la ampliación del Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas en la Región Arequipa, La Construcción del Hospital de Lircay II- 1 de I –provincia de Angares, la Construcción del Hospital de las Pmapas Tayacaja, de la Región Huancavelica y, muchas otras obras emblemáticas en el interior del país, largamente postergadas.

II.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no genera egreso para el erario nacional, en tanto se trata de una iniciativa legislativa que al aprobarse pasaría promovería la inversión privada en obras de infraestructura de transporte, salud, turismo y otros en el interior de país, contribuyendo a la promoción de empleo y reactivación económica en zonas lejanas y de frontera del país. En ese sentido, optimiza el dinamismo económico en el interior del país

II.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente Ley, pretende que facultar a los tenedores de los bonos de reconstrucción y bonos de desarrollo, emitidos en el marco de la Ley 23592, Ley para la Contribuir a la Atención, Rehabilitación y Reconstrucción de zonas afectadas y la Ley 24030, Ley que Estable Normas Relativas al Financiamiento del Sector Público, buscar de manera colectiva financiamiento de entidades privadas nacionales o extranjeras, para ser destinadas a proyectos de inversión pública que cierren brechas en infraestructura en infraestructura en transportes, salud, educación y turismo en el interior del país, con énfasis en zonas alejadas o de frontera del país, con el aval y garantía del Estado Peruano, a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

IV.- VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y AGENDA LEGISLATIVA

Respecto a la vinculación con el Acuerdo Nacional, la propuesta se enmarca dentro de la **Política Dieciocho (18), búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica**, que señala, “..Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global; y la **Política Veintiuno (21)**

Desarrollo en infraestructura y vivienda , que establece: *"...Nos comprometemos a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado.*

Asimismo, se encuentra enmarcado dentro del objetivo TRES: Competitividad del País, Política 18, Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica y Política y, la Política 21, Desarrollo En Infraestructura y Vivienda de la Agenda Legislativa aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 002- 2001-2022- CR, de fecha 22 de octubre 2021, enmarcado dentro de las Leyes que fortalezcan la inversión privada y desarrollo nacional.