



JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



PROYECTO DE LEY QUE RESTITUYE LA CREACIÓN DE FIDEICOMISO Y OTROS, MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N°1645, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA Y EL SISTEMA NACIONAL DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

Los congresistas que suscriben, miembros del **Grupo Parlamentario Renovación Popular**, a iniciativa del Congresista, **JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE RESTITUYE LA CREACIÓN DE FIDEICOMISO Y OTROS, MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N°1645, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA Y EL SISTEMA NACIONAL DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 1645, Decreto Legislativo que Fortalece el Sistema Nacional de Tesorería y el Sistema Nacional de Endeudamiento Público, para restituir la creación de fondos, fideicomisos, convenios de comisión de confianza u otros instrumentos de similar naturaleza.

Artículo 2. Modificación

Se modifica el artículo 22 del Decreto Legislativo N°1645, Decreto Legislativo que Fortalece el Sistema Nacional de Tesorería y el Sistema Nacional de Endeudamiento Público, en los siguientes términos:

"Artículo 22.- Creación de fondos, fideicomisos, convenios de comisión de confianza u otros instrumentos de similar naturaleza

La creación de fondos, fideicomisos, convenios de comisión de confianza u otros instrumentos de similar naturaleza con cargo a Fondos Públicos, se realiza en concordancia con lo dispuesto por el presente Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Nacional de Tesorería y el Sistema Nacional de Endeudamiento Público, incluyendo con carácter enunciativo los casos siguientes:

- Fideicomisos en el marco del Decreto Legislativo N° 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público.
- Fideicomisos en el marco de las normas de Contrataciones del Estado.
- Fideicomisos para la administración de los pagos e ingresos derivados de los contratos de Asociación Público-Privada, en concordancia con la normativa vigente, en el marco de las normas que regulan la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.
- El Fideicomiso Público a que se refiere el artículo 21 del presente Decreto Legislativo.
- Fideicomisos constituidos en implementación de los instrumentos financieros urbanos a que se refiere el artículo 52 de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible."**

Lima, marzo de 2025



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2025 17:42:10-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2025 17:42:23-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/03/2025 12:07:39-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/03/2025 12:39:10-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/03/2025 12:23:39-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/03/2025 13:02:11-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/03/2025 18:42:39-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2025 10:02:18-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/03/2025 12:44:15-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- FUNDAMENTOS:

- 1.1. **Concepto:** La Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, en su artículo 241° define literalmente el concepto de fideicomiso como:

"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. [...]"¹

Existe diversos tipos de fideicomisos, por el ejemplo, los fideicomisos administrados por el COFIDE, el Banco de Desarrollo del Perú, son los siguientes²:

1. **Fideicomiso de Cobertura:** Es el fideicomiso constituido por una Entidad del Estado, que tiene como fin, garantizar el financiamiento otorgado por un intermediario financiero a favor de un cliente final.
2. **Fideicomiso de Inversión y Pagos:** Es el fideicomiso, constituido por una persona natural o jurídica que tiene dos finalidades, invertir los flujos de patrimonio fideicometido a través del portafolio de inversiones que tenga la institución y el segundo, canalizar los flujos de dinero de acuerdo a las instrucciones que imparta el fideicomitente.
3. **Fideicomiso de Crédito:** Este es el fideicomiso constituido por una Entidad del Estado que tiene como fin, establecer programas de crédito a favor del beneficiario que cumplan con ciertos criterios establecidos por el fideicomitente.
4. **Fideicomiso Inmobiliario:** Es un fideicomiso constituido por una empresa constructora o promotora, cuyo fin es garantizar el financiamiento otorgado por una entidad financiera para la construcción de un proyecto inmobiliario.

¹ Véase artículo 241 de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

² Véase en https://www.cofide.com.pe/COFIDE/files/2_tipos.pdf (27/02/2025)

5. **Fideicomiso de Garantía:** Es el fideicomiso constituido por una persona natural o jurídica que tiene como fin, servir de garantía en el cumplimiento de obligaciones contraídas para hacer frente a uno o varios acreedores.
6. **Fideicomiso de Gestión:** Es el fideicomiso constituido por una persona natural o jurídica que transfiere en dominio fiduciario los activos y/o derechos de cobro y flujos; con la finalidad de administrarlo de acuerdo al mandato del fideicomitente³.

- 1.2. **Antecedentes:** El fideicomiso, fue reconocido en el Capítulo IX, del Decreto Legislativo N° 770, Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, publicado en noviembre de 1993, en su artículo 314 definía el fideicomiso como una relación jurídica por la cual una persona, llamada fideicomitente, transfiere uno o más bienes a otra persona, llamada fiduciario, quien se obliga a utilizarlos en favor de aquél, o de un tercero llamado fideicomisario, sólo las empresas bancarias estaban autorizadas para desempeñarse como fiduciarios⁴.

En diciembre de 1996, se publicó la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, en su artículo 241 se reconoce el fideicomiso como la 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 fideicomisario⁵.

- 1.3. **Problema identificado:** El 13 de setiembre de 2024, se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Nacional de Tesorería y el Sistema Nacional de Endeudamiento Público, que tiene por objeto actualizar el Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería y el Decreto Legislativo N° 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público para dotar de autonomía a la gestión de riesgos fiscales, actualizar los aspectos operativos y reglas para la gestión de tesorería, la homogenización de conceptos relacionados con la constitución de fondos y/o fideicomisos; y, optimizar la gestión de la recuperación de las honras de aval. En el artículo 21 se legisló sobre el fideicomiso público, para que la Dirección General del Tesoro Público tenga la función de autorizar a implementar un instrumento de tesorería denominado Fideicomiso Público, el mismo que debe constituirse

³ Véase en https://www.cofide.com.pe/COFIDE/files/2_tipos.pdf (27/02/2025)

⁴ Véase el Decreto Legislativo N° 770, Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros

⁵ Véase la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

de forma expresa en el Sistema de Cuentas de Registro en la CUT, con indicación de la finalidad y vigencia de los mismos. Se hace constar que el fideicomiso público se debe regular conforme lo establece la Dirección General del Tesoro Público⁶.

En el artículo 22 del Decreto Legislativo N.º 1645, Decreto Legislativo que Fortalece el Sistema Nacional de Tesorería y el Sistema Nacional de Endeudamiento Público, sin justificación técnica, se prohíbe la creación de fondos, fideicomisos, convenios de comisión de confianza u otros instrumentos de similar naturaleza. El artículo 22 textualmente señala:

"Artículo 22.- Prohibición de creación de fondos, fideicomisos, convenios de comisión de confianza u otros instrumentos de similar naturaleza

22.1 Se prohíbe la creación de fondos, fideicomisos, convenios de comisión de confianza u otros instrumentos de similar naturaleza con cargo a Fondos Públicos, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 74 del Decreto Legislativo N.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

[...]"⁷

Esta prohibición del fideicomiso, que es utilizado como un instrumento financiero versátil, afecta a los gobiernos regionales y municipales. El respecto (Magallanes, 2011) sostiene que en un país con grandes necesidades de infraestructura como carreteras, hospitales, colegios, puertos, puentes, agua, energía eléctrica y otros, se requiere de mucha inversión. Dentro de los cuales, uno de los mecanismos para atraer inversión privada y dirigirlos a las necesidades, en orden de prioridad y con criterios técnicos y con eficiencia de gasto es el fideicomiso. Utilizar el fideicomiso como medio de pago en los proyectos de inversión contribuye a expandir las finanzas. Los fideicomisos constituyen en un medio efectivo de la administración de flujos o recursos que pueden ser de gobiernos regionales o locales con capacidades de gestión.

El fideicomiso sirve también para que no se desvíen los fondos municipales o regionales a otros fines, sino a los proyectos identificados y necesarios para la comunidad local o regional. Los fideicomisos garantizan el cumplimiento del proyecto porque se actúan de conformidad a las instrucciones establecidas por el fideicomitente; todo ello, dentro de los marcos legales y presupuestales del Estado peruano. En tal sentido, resulta oportuno restituir la creación de los fideicomisos.

⁶ Véase el Decreto Legislativo N.º 1645, Decreto Legislativo que Fortalece el Sistema Nacional de Tesorería y el Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

⁷ Decreto Legislativo N.º 1645, Decreto Legislativo que Fortalece el Sistema Nacional de Tesorería y el Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

En 2022 los Gobiernos Regionales Amazónicos (Ucayali, Amazonas, Madre de Dios y San Martín) solicitaron a COFIDE la constitución de un Fideicomiso de Garantía y Pagos en cumplimiento de la Ley N° 30896. Los fondos estuvieron destinados a la ejecución de inversiones públicas relacionadas con infraestructura, transporte, actividades productivas, desarrollo de capacidad docente, promoción para innovación tecnológica, entre otros.

En 2022, COFIDE atendió 3,618 instrucciones de pago por 254.8 millones de Soles.

Detalle de fideicomisos	Número de instrucciones	Importe (en soles)
FID. GORE SAN MARTIN	120	70 330 917.34
FID. GORE UCAYALI	3 135	76 345 065.12
FID. GORE MADRE DE DIOS	14	14 608 440.00
FID. GORE AMAZONAS	10	9 837 788.19
FID. GORE LORETO	339	83 697 628.35
Total	3 618	254 819 839.00

COFICE: Memoria 2022

De la misma manera, en el año 2023 (Ucayali, Amazonas, Madre de Dios y San Martín) COFIDE atendió 1,979 instrucciones de pago por la suma de PEN 200.1 millones.

Detalle de fideicomisos	Número de instrucciones	Importe (en soles)
FID. GORE SAN MARTIN	133	81,554,970.17
FID. GORE UCAYALI	1,703	64,835,315.56
FID. GORE MADRE DE DIOS	7	15,134,915.00
FID. GORE AMAZONAS	70	12,194,744.41
FID. GORE LORETO	66	26,462,361.23
Total	1,979	200,182,306.37

COFICE: Memoria 2023

De esta manera, se evidencia que la herramienta de fideicomiso constituye una herramienta importante para el desarrollo regional y local, que debería ser restituido para el beneficio de los pobladores del interior del país.

2.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa propone modificar el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 1645, Decreto Legislativo que Fortalece el Sistema Nacional de Tesorería y el Sistema Nacional de Endeudamiento Público, para restituir la creación de fondos, fideicomisos, convenios de comisión de confianza u otros instrumentos de similar naturaleza.

La modificación del artículo 22 del Decreto Legislativo N° 1645, Decreto Legislativo que Fortalece el Sistema Nacional de Tesorería y el Sistema Nacional de Endeudamiento Público, propone restituir la creación de fideicomiso, como una herramienta financiera y legal que garantiza una operación específica. De aprobarse la norma legal propuesta se insertará al sistema normativo actual sin ningún efecto negativo porque la misma tuvo existencia en sistema legal peruano.

3.- ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LA FUTURA NORMA LEGAL

La implementación de la futura norma legal no genera costos al Estado. No requiere de un presupuesto especial o adicional para su implementación. Restituido el fideicomiso, su uso será facultativo para las entidades públicas, sobre todo para los gobiernos regionales o locales. El gobierno local o regional verá la oportunidad y conveniencia financiera de su uso, previo a los análisis correspondientes y la viabilidad técnica.

El fideicomiso, es una herramienta financiera muy útil para la ejecución de inversión pública. Ofrece garantía, porque los bienes y derechos en fideicomiso aseguran la ejecución, continuidad y mantenimiento de los proyectos públicos. Por otro lado, mencionar que ofrece transparencia en la administración de los recursos públicos. El fideicomiso, está sujeto a la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

El fideicomiso no es pasible de embargo, porque está constituido por un patrimonio autónomo independiente al patrimonio del Fideicomitente, del Fideicomisario y Fiduciario; asimismo, es un menor riesgo a posibles actos de malversación de los recursos públicos.

4. VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de Ley tiene vinculación con la Vigésima Primera Política de Estado, Desarrollo en infraestructura y vivienda. Corresponde al Estado el desarrollo de la infraestructura, hacer al país más competitivo. El Estado, en sus diferentes niveles nacional, regional y local, debe ser el facilitador y regulador de las actividades y fomentar el diseño, construcción, promoción, mantenimiento u operación de la infraestructura del Perú. En ese contexto, el fideicomiso es una herramienta financiera útil y versátil que ayuda a la gestión de los diferentes niveles de gobierno.