



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"



ALFREDO THORNE VETTER
MINISTRO

Lima, 16 DIC. 2016

OFICIO N° 2161 -2016-EF/10.01

Señora

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

Congresista de la República

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Av. Abancay 251, Lima

Presente.-

Asunto: Proyecto de Ley 0323/2016-CR, Ley que propone modificar los artículos 3, 16 y 21 de la Ley 28687

Referencia: Oficio P. O. N° 126-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 323/2016-CR, Ley que propone modificar los artículos 3, 16 y 21 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

Al respecto, se adjunta el Informe N° 006-2016/MEF-CNCF-MÁ, elaborado por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización de este Ministerio, para su conocimiento y fines.

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

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
CONSEJO NACIONAL DE
COMPETITIVIDAD Y FORMALIZACIÓN

DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ
AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU

INFORME N° 006-2016/MEF-CNCF-MÁ

Para : **Gioconda Naranjo**
Directora Ejecutiva (e)
Consejo Nacional de Competitividad y Formalización

Asunto : Proyecto de Ley 323/2016-CR, Ley que propone modificar los artículos 3, 16 y 21 de la Ley 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos

Referencia : Oficio P.O. N° 126-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Fecha : 21 de noviembre del 2016

I. ANTECEDENTES

Mediante Oficio P.O. N° 126-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Congresista de la República Alejandra Aramayo, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 323/2016-CR, Ley que propone modificar los artículos 3, 16 y 21 de la Ley 28687.

Al respecto, cabe señalar que la Ley 28687 está vigente desde el 18 de marzo del 2006 y tiene por objeto regular en forma complementaria y desarrollar el proceso de formalización de la propiedad informal, el acceso al suelo para uso de vivienda de interés social orientado a los sectores de menores recursos económicos y establecer el procedimiento para la ejecución de obras de servicios básicos de agua, desagüe y electricidad en las áreas consolidadas y en proceso de formalización.

En particular, la Ley 28687 estableció la posibilidad de formalizar la posesión informal de terrenos de propiedad estatal o privada, mediante procesos de formalización o expropiación, respectivamente. En lo que se refiere a su ámbito de aplicación, la Ley 28687 estableció que sería aplicable respecto de aquellos terrenos de propiedad estatal o privada que estuvieran ocupados por posesiones informales al 31 de diciembre del 2004.

Por su parte, el Proyecto de Ley 323/2016-CR propone ampliar el ámbito de aplicación de la Ley 28687, de modo que también resulte aplicable respecto de aquellos terrenos de propiedad estatal o privada que fueron ocupados por posesiones informales entre el 1 de enero del 2005 y el 31 de diciembre del 2010.

Al respecto, la Exposición de Motivos señala que "hay todavía muchos asentamientos humanos consolidados que se han conformado en la década pasada en terrenos de propiedad pública, entre el 2004 y el 2010, que no pueden formalizarse debido a que la ley 28687 puso como fecha límite el 31 de diciembre del 2004, por lo que el presente proyecto de ley pretende ampliar dicho plazo hasta el 31 de diciembre del 2010".



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
CONSEJO NACIONAL DE
COMPETITIVIDAD Y FORMALIZACIÓN

DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ
AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU

En lo que se refiere al Análisis Costo Beneficio, el Proyecto de Ley 323/2016-CR se limita a señalar lo siguiente: “La norma propuesta no implica gasto adicional al erario nacional, pues los procesos de formalización están actualmente a cargo de las municipalidades provinciales, con apoyo de COFOPRI, cuyas funciones intrínsecas son precisamente la formalización de la propiedad informal.”

II. ANÁLISIS

Esta Secretaría Técnica reconoce la importancia de promover la formalización de la propiedad y los efectos positivos que ésta puede tener sobre el bienestar de la población y, en particular, sobre el acceso al crédito y la competitividad de los pequeños empresarios.

Sin perjuicio de ello, consideramos que el Proyecto de Ley 323/2016-CR no cuenta con un adecuado análisis costo beneficio, por las siguientes razones:

- El único costo identificado en la propuesta normativa es el costo de realizar el proceso de formalización. Al respecto, se señala que dicho proceso no generará un gasto adicional porque la formalización ya es una función intrínseca de las municipalidades y COFOPRI. Sin embargo, cabe precisar que, al ampliar el ámbito de aplicación de la Ley 28687, en realidad, la propuesta normativa sí generaría un costo adicional, a saber, el costo de realizar el proceso de formalización o expropiación respecto de aquellos terrenos que fueron ocupados por posesiones informales entre el 1 de enero del 2005 y el 31 de diciembre del 2010. Este costo no ha sido considerado en la propuesta normativa.
- Por otro lado, cabe señalar que el costo de realizar el proceso de formalización no es el único costo que se podría generar. A manera de ejemplo, no se han considerado los siguientes costos:
 - o El costo estimado de los terrenos de propiedad estatal que fueron ocupados por posesiones informales entre el 1 de enero del 2005 y el 31 de diciembre del 2010 y que podrían ser objeto de formalización, como consecuencia de la propuesta normativa.
 - o El costo estimado de los terrenos de propiedad privada que fueron ocupados por posesiones informales entre el 1 de enero del 2005 y el 31 de diciembre del 2010 y que podrían ser objeto de expropiación, como consecuencia de la propuesta normativa.
 - o El costo representado por el riesgo de que la propuesta normativa genere un incentivo perverso, consistente en promover que se continúe la práctica de ocupar informalmente terrenos de propiedad estatal o privada, con la expectativa de que se continuará ampliando sucesivamente el ámbito de aplicación de la Ley 28687.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
CONSEJO NACIONAL DE
COMPETITIVIDAD Y FORMALIZACIÓN

DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ
AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU

- Asimismo, la propuesta normativa no ha identificado los beneficios potenciales que podría traer la ampliación del ámbito de aplicación de la Ley 28687. Para ello, sería recomendable que se evalúen los efectos reales que ha traído la formalización y expropiación de los terrenos que fueron ocupados por posesiones informales hasta el 31 de diciembre del 2004, como consecuencia de la aplicación de la Ley 28687.
- A manera de ejemplo, se podrían considerar los efectos reales que ha tenido la aplicación de la Ley 28687 sobre la reducción de la pobreza, el incremento de la cobertura de los servicios básicos, el acceso al crédito y la competitividad de los pequeños empresarios, etc.

Adicionalmente, cabe señalar que la propuesta normativa no ha evaluado ni descartado la existencia de posibles alternativas de solución, que resulten menos costosas, que generen incentivos adecuados, que promuevan un uso eficiente de los terrenos de propiedad estatal y privada, y que brinden una solución efectiva al problema de fondo.

Al respecto, cabe resaltar que, en opinión de esta Secretaría Técnica, el problema de fondo no se limita a la posesión informal de terrenos sino que también comprende la dificultad de acceder a la propiedad formal de terrenos por parte de la población de escasos recursos.

En efecto, cuando el legislador estableció en la Ley 28687 que sólo sería aplicable respecto de aquellos terrenos que fueron ocupados por posesiones informales hasta el 31 de diciembre del 2004, lo hizo probablemente con la esperanza de que dichas posesiones informales se redujeran a partir del 1 de enero del 2005. Sin embargo, de acuerdo a la propuesta normativa, ello no habría ocurrido.

En ese sentido, dentro de las posibles alternativas de solución, debería considerarse una que incluya un mecanismo que facilite el acceso a la propiedad formal de terrenos por parte de la población de escasos recursos, que desincentive de manera efectiva la ocupación informal de terrenos de propiedad estatal o privada y que, de esta manera, garantice que no será necesario volver a analizar la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la Ley 28687 en el futuro.

Sólo una vez que se hayan considerado y evaluado todos los costos y beneficios, así como la existencia de posibles alternativas de solución, se podrá adoptar una decisión de política pública adecuada, que brinde una solución efectiva al problema de fondo.

III. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley 323/2016-CR propone ampliar el ámbito de aplicación de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, de modo que también resulte aplicable respecto de aquellos terrenos de propiedad estatal o privada que fueron ocupados por posesiones informales entre el 1 de enero del 2005 y el 31 de diciembre del 2010.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
CONSEJO NACIONAL DE
COMPETITIVIDAD Y FORMALIZACIÓN

DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ
AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU

Si bien esta Secretaría Técnica reconoce la importancia de promover la formalización de la propiedad y los efectos positivos que ésta puede tener sobre el bienestar de la población y, en particular, sobre el acceso al crédito y la competitividad de los pequeños empresarios; consideramos que la propuesta normativa no cuenta con un adecuado análisis costo beneficio, no evalúa la existencia de posibles alternativas de solución y no brinda una solución efectiva al problema de fondo.

Por lo tanto, emitimos opinión no favorable respecto del Proyecto de Ley 323/2016-CR.

Miguel Ángel Luque
Secretaría Técnica
Consejo Nacional de Competitividad y Formalización