

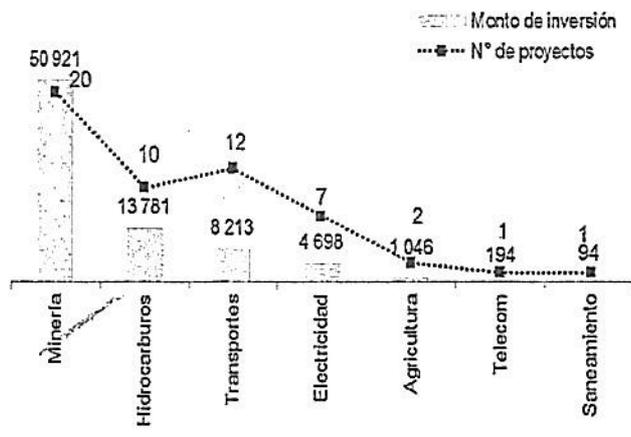
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO LEGISLATIVO PARA LA SIMPLIFICACIÓN DEL ACCESO A PREDIOS PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIORIZADOS

I. SIMPLIFICACIÓN DEL ACCESO A PREDIOS PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIORIZADOS A TRAVÉS DEL PROYECTO ESPECIAL PARA FACILITAR EL ACCESO A PREDIOS PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIORIZADOS (APIP)

PROBLEMÁTICA.

En el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se ha priorizado una lista de 53 proyectos (según Resolución Directoral N° 01-2015-EF-10.03.3, aprobado el 31 marzo 2015) en los sectores Minería, Hidrocarburos, Transportes, Electricidad, Agricultura, Telecomunicaciones y Saneamiento, que equivalen a US\$ 78 946 MM. Este monto representa el 41% del PBI, casi el triple de la deuda externa peruana y, casi doce veces el valor de la Inversión Extranjera Directa que entró al país en 2015. Según el reporte "La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2016", publicado por la CEPAL en junio 2016, la IED en Perú fue de US\$ 6 861 MM en el 2015, equivalente al 3,6% del PBI.

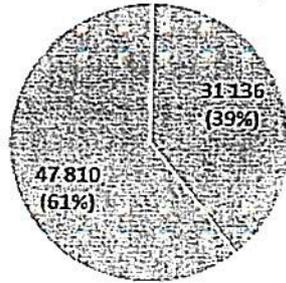


Fuente: MEF

El avance acumulado de inversión de estos proyectos es de US\$ 31 136 MM (16% del PBI), quedando pendiente ejecutar el 61% de inversión (US\$ 47 810 MM, 25% del PBI).

Por otro lado, de enero a agosto 2016, se ha ejecutado el 32% (US\$ 2 802 MM, 2% del PBI) de lo programado a ejecutarse durante el referido año.

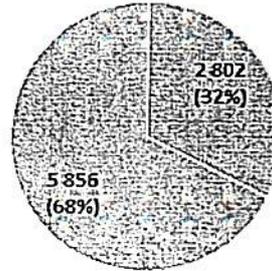
Avance Total de los proyectos Priorizados
(Millones US\$, %)



■ Ejecutado ■ Pendiente de ejecutar

Fuente: MEF

Avance en el 2016 de los proyectos Priorizados
(Millones US\$, %)

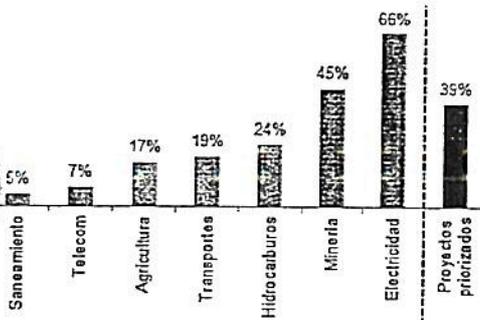


■ Ejecutado ■ Pendiente de ejecutar

Es importante notar que de los proyectos priorizados, los sectores Agricultura, Saneamiento, Telecomunicaciones y Transportes registran una ejecución menor del 30% entre enero a agosto 2016.

Proyectos Priorizados: Avance financiero a la fecha, por sector

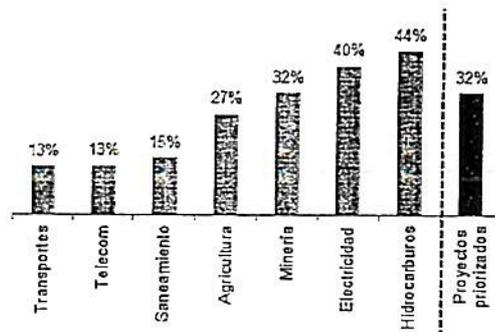
(%)



Fuente: MEF

Proyectos Priorizados: Avance financiero frente a lo previsto en 2016, por sector

(%)



Retrasos por falta de acceso oportuno a predios.-

A la fecha, un grupo de proyectos de inversión priorizados, especialmente referido a obras de infraestructura, enfrentan retrasos derivados por la falta de acceso oportuno a los predios necesarios para la ejecución proyecto, lo cual representan un monto de inversión total por US\$ 6 250 MM (3,2% del PBI) que se ven afectados en cuanto al cronograma original de ejecución.

Con la finalidad de mostrar la magnitud del problema, se ha identificado que el procedimiento para expropiar un predio (fuera de Lima) para iniciar la ejecución de una asociación público privada (APP) en el sector transportes consta de 6 etapas e involucra a 36 actores del sector público.

Al día de hoy, el procedimiento consta de 83 pasos y tarda aproximadamente 739 días calendario.

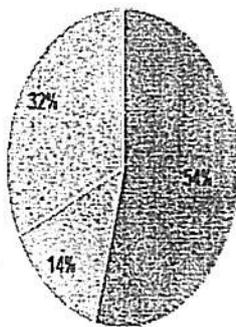
Los 739 días se distribuyen sobre todo entre la Liberación de Interferencias (242 días), Identificación del Predio (182 días) y Tasación del Predio (172 días), las cuales suman 596 días (81% del total).

Eficiencia del proceso: retraso en Expropiaciones, por tipo de actor

(%)



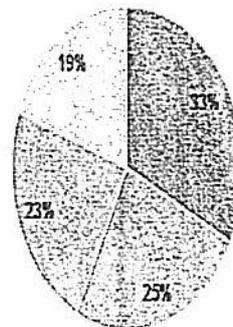
- Entidades del Sector MTC
- Entidades Prestadoras de Servicios Básicos
- Otros



Retraso en proceso de Expropiaciones, por etapa

(%)

- Liberación de interferencias
- Identificación del Predio
- Tasación del Predio
- Otros

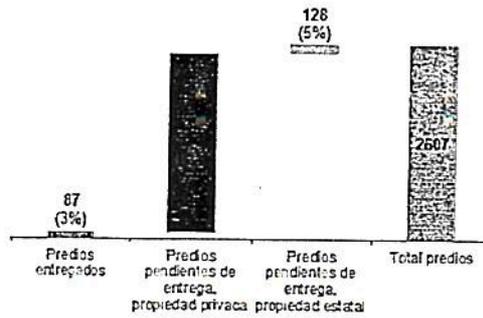


Fuente: MEF

Como casuística, a noviembre de 2016, se puede presentar el ejemplo de tres obras de infraestructura: Autopista del Sol, Red Vial 6 y Línea 2.

Autopista del Sol¹: situación de los predios

(Número de predios, % del total)

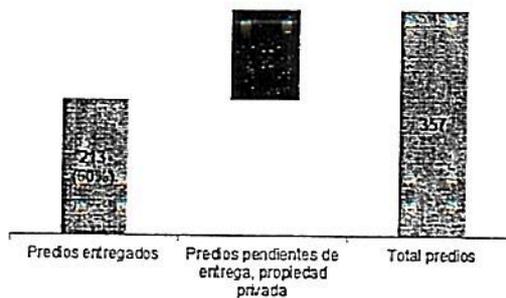


1/ La mayoría de predios por entregar aún se encuentran en el proceso de elaboración/adequación de expediente técnico legal.

Fuente: MEF

Red Vial 6: situación de los predios

(Número de predios, % del total)

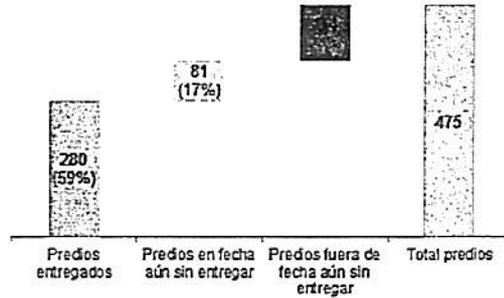


Fuente: MEF



Línea 2: situación de los predios

(Número de predios, % del total)



Fuente: MEF

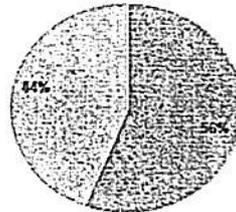
Retrasos por falta de liberación oportuna de interferencias.-

De otro lado, a la fecha, 5 proyectos de inversión priorizados enfrentan retrasos por liberación de interferencias, lo cual representa un monto de inversión total por US\$ 6 036 MM (3,1% del PBI). Este proceso tiene una duración de 242 días e intervienen 3 actores, de los cuales 2 explican 241 días del procedimiento. Es importante destacar que dado el número de intervenciones en las que ambas participan, las dos instituciones tardan 34 y 35 días por cada intervención que realizan, respectivamente.

Eficiencia del proceso: retraso en Liberación de Interferencias, por tipo de actor

(%)

- Unidad Gerencial de Derechos de Vías de Proviás Nacional
- Entidades Prestadoras de Servicios Básicos



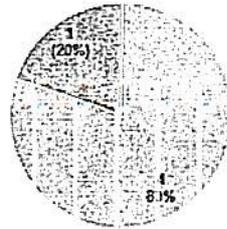
Fuente: MEF



Como casuística, se presenta la situación de las tres obras de infraestructura antes referidas: Autopista del Sol, Red Vial 6 y Línea 2.

Autopista del Sol: situación de interferencias

(Número de interferencias, % del total)



Liberadas En proceso

Fuente: MIF

Línea 2: situación de interferencias

(Número de interferencias, % del total)

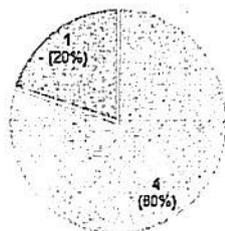


Liberadas En proceso Sin Liberar

Fuente: MEF

Red Vial 6: situación de interferencias

(Número de interferencias, % del total)



• En proceso • Sin liberar

Fuente: MEF

Lo presentado entonces refleja falta de mejores estrategias y de gestión eficiente para la liberación y saneamiento de predios requeridos para la ejecución de proyectos de infraestructura realizados por Asociación Público Privada, lo mismo que ha generado incumplimientos del Estado en la entrega oportuna de predios a los inversionistas, ocasionando retrasos en los proyectos y mayores gastos al Estado.

PROPUESTA

Ante la problemática planteada, se propone establecer un procedimiento *ad hoc* que agilice la adquisición y liberación de los inmuebles necesarios para los proyectos de inversión que sean calificados como necesarios para la reactivación del PBI, denominándose a efectos de la propuesta proyectos de inversión priorizados.

Para poder articular con distintas entidades públicas, y para asumir competencias específicas, se establece la creación de un proyecto especial en la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSION, denominado Proyecto Especial para facilitar el Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados (APIP).

La creación de este Proyecto Especial a manera de *Delivery Unit*¹ mejore la gestión de liberación y saneamiento de predios requeridos para la ejecución de proyectos de infraestructura que se prioricen a partir del listado contenido en la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley 30025 y mejore la consecución de los resultados considerados prioritarios por los sectores y otros que sean considerados prioritarios, pudiendo ser incluidos por solicitud de los Gobiernos Regionales.

¹ Deloitte (Julio, 2016). What is a delivery unit? Recuperado de <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/public-sector/us-fed-what-is-a-delivery-unit.pdf>



APIP tendrá autonomía funcional, administrativa, técnica y económica y es de duración determinada por 3 años, pudiendo ser extendida en la medida en que se requiera que siga cumpliendo con sus objetivos.

Para el cumplimiento de sus funciones vinculadas con el saneamiento a nombre del Estado de los derechos de propiedad sobre los predios requeridos para la ejecución de los proyectos de inversión priorizados, APIP puede entre otros:

- Identificar y reconocer las diversas formas de posesión, ocupación, tenencia y titularidad de predios que se requieran para la ejecución de proyectos de inversión priorizados.
- Elaborar o rectificar los planos aprobados u otorgados por entidades estatales y determinar o rectificar áreas, medidas perimétricas y linderos de los predios de propiedad privada que presenten supuestas superposiciones con predios que son objeto de las acciones de saneamiento físico-legal de la propiedad.
- Determinar los predios que por razones de orden legal no pueden ser empleados para la ejecución de proyectos de inversión priorizados.
- Declarar la prescripción adquisitiva administrativa y regularizar el tracto sucesivo, mediante procedimientos y declaraciones masivos; rectificar los títulos de propiedad individual otorgados por entidades estatales, que presenten errores de cualquier naturaleza, definir la necesidad de la reubicación de pobladores, coordinando con las entidades respectivas y convocar a las asambleas para designación de representantes.
- Asumir, de manera exclusiva, las competencias correspondientes al saneamiento físico-legal y el procedimiento de adquisición de los predios comprendidos en los proyectos de inversión priorizados, donde no está incluida en esta función el registro de los títulos emitidos por APIP, que estará a cargo del Registro de Predios.
- Ejercer, en cuanto resulten aplicables, las funciones reguladas en los artículos 8, 11, 12, 14, 21, 39, 44, y 46 del Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal aprobado por el Decreto Supremo N° 009-99-MTC con la finalidad de sanear y adquirir los predios requeridos para la ejecución de proyectos de inversión priorizados.
- Ejercer las competencias reguladas en el Título III de la Ley N° 30230 y sus modificatorias, en cuanto resulten aplicables; y ejercer las competencias a que se refiere el Decreto Legislativo No. 1192, Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura, respecto de los procedimientos de trato directo, liberación de interferencias, así como transferencia de predios estatales, requeridas en los proyectos de inversión priorizados.



- Conducir las tasaciones que se requieran de manera directa o por contratación de profesionales privados certificados u otras entidades públicas, siguiendo las disposiciones legales sobre tasaciones.
- Remitir a los titulares de los derechos de propiedad o posesión de los predios, según corresponda, la notificación de la intención de adquirir los predios para la ejecución del proyecto de inversión priorizado con la oferta económica.
- Conducir las acciones de trato directo y negociación para la adquisición de predios con los titulares de los derechos de propiedad o posesión, en cuyo caso, el Ministerio, Gobierno Regional o Gobierno Local acepta la tasación realizada por APIP y los acuerdos que alcance APIP con el Sujeto Pasivo, debiendo el Ministerio, Gobierno Regional o Gobierno Local realizar los pagos correspondientes.
- Para facilitar la negociación directa, APIP puede ejecutar programas de reubicación o pago mediante adjudicación de terrenos del Estado o proyectos habitacionales, previa autorización por Resolución Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas.

A manera de fortalecimiento de las actuaciones sustentadas de manera técnica, se prevé que se solicite opinión fundamentada de APIP sobre si se ha infringido la legislación de la materia, en casos de denuncias penales contra los servidores civiles de APIP o de las entidades que intervengan en los procesos de saneamiento u obtención de predios, relacionadas con dichos procesos.

Por otro lado, se prevé que APIP solicite información al Ministerio de Cultura sobre la presencia de pueblos indígenas u originarios en el ámbito de los proyectos de Inversión Priorizados, a fin de garantizar el derecho de propiedad y posesión de los pueblos indígenas u originarios sobre las tierras que ocupan tradicionalmente.

II. MODIFICACIÓN AL DECRETO LEGISLATIVO N° 1251 QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1224:

Dentro la materias autorizadas para ser legisladas vía delegación, se encuentra la de legislar para reestructurar la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION) con el fin de afianzar su rol y mejorar su eficiencia, así como la de establecer medidas para mejorar la calidad y agilidad de los proyectos Asociaciones Público Privadas y los proyectos ejecutados bajo el mecanismo de Obras por Impuestos en los tres niveles de gobierno, favoreciendo la descentralización.

Mediante el Decreto Legislativo N° 1224 se aprobó el Decreto Legislativo del marco de promoción de la inversión privada mediante asociaciones público privadas y proyectos en activos, estableciendo procesos y modalidades de promoción de la inversión privada para el desarrollo de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a estos, proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica y la ejecución de proyectos



en activos, siendo modificada por el Decreto Legislativo N° 1251 con el objeto de lograr los fines mencionados en el párrafo precedente.

La aplicación de las normas que regulan los procesos de promoción de la inversión privada, conforme se encuentra señalado en la primera y segunda disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo N° 1224, ha generado que se encuentren vigentes para dichos procesos diferentes marcos legales, lo cual torna poco eficiente la tramitación de los mismos; por lo tanto resulta necesario establecer un solo procedimiento para todos los proyectos por iniciativa estatal o por iniciativa privada aplicable al estado en que se encuentren.

III. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 25 LA LEY DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES EN EL SECTOR MINERO, APROBADA POR DECRETO LEGISLATIVO N° 708, RECOGIDO EN EL ARTÍCULO 25 DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY GENERAL DE MINERÍA, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 014-92-EM.

Dentro de los procesos de promoción de inversión privada, se encuentran nuevos proyectos mineros en Áreas de no Admisión de Petitorios Mineros (ANAP).

Mediante el artículo 25 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM dispone que el Ministerio de Energía y Minas podrá autorizar áreas de no admisión de petitorios, al Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET, por plazos máximos de cinco (05) años calendarios, con la finalidad de que dicha institución realice trabajos de prospección minera regional.

El inciso a) de dicho artículo establece que la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSION o quien haga sus veces, en convenio con los Gobiernos Regionales podrá encargarse del proceso de promoción de la inversión en todo o parte de dichas áreas, cuando dentro del plazo de cinco años señalado en el primer párrafo del presente artículo así lo apruebe su Consejo Directivo, ratificado por resolución suprema.

El referido inciso señala también, que de no suscribirse el contrato de transferencia o el contrato de opción minera dentro del plazo de dos (02) años de emitida la resolución suprema indicada, las áreas respectivas serán declaradas de libre disponibilidad.

Toda vez que la actividad minera en el país, es la principal fuente de exportaciones y de ingresos tributarios, contribuyendo con la reducción de la pobreza, la mejora de los servicios y el desarrollo de la infraestructura nacional, se requiere que los planes de promoción de cada proyecto minero se desarrollen considerando las estrategias orientadas al objetivo de lograr la participación de inversionistas privados, así como la participación social de las comunidades y pueblos del área de influencia que garanticen el adecuado desarrollo de cada proyecto, en plazos que resulten razonables y suficientes.



ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Decreto Legislativo no deroga ni modifica ninguna norma existente, pues dada la especialidad y temporalidad del APIP, su actuación se complementa y apalanca en disposiciones como el Decreto Legislativo N° 1192, Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura, respecto de los procedimientos de trato directo, liberación de interferencias, así como transferencia de predios estatales, requeridas en los proyectos de inversión priorizados; ejercer, en cuanto resulten aplicables, las funciones del Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal aprobado por el Decreto Supremo N° 009-99-MTC; y las reguladas en el Título III de la Ley 30230 y sus modificatorias, en cuanto resulten aplicables.

A partir de la exposición presentada sobre la problemática y los beneficios dinamizadores en la economía por la ejecución de proyectos de infraestructura y dado el carácter prioritario de los proyectos a ser atendidos por APIP, se plantea que no sean aplicables al APIP, lo dispuesto en la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado a las contrataciones de servicios, los mismos que se sujetarán al procedimiento que se regulará en el Reglamento, debiendo en todo caso, ser las contrataciones acorde con los acuerdos comerciales suscritos por nuestro país y los principios de la contratación pública, así como respetar la rendición de cuentas. La no aplicación de dicha norma tiene motivo también en la temporalidad de los servicios que van a ser contratados, los cuales responderán a atender las necesidades de APIP.

Por otro lado, la creación de APIP en el pliego de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSION queda exceptuada, sólo del requisito del monto del presupuesto anual por toda fuente de financiamiento establecido en el artículo 58 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Finalmente, las modificaciones al Decreto Legislativo N° 1251 que modifica el Decreto Legislativo N° 1224 y el TUO de la Ley General de Minería, no contravienen la normatividad vigente en materia de promoción de la Inversión Privada.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DEL DECRETO LEGISLATIVO

La inversión en infraestructura genera importantes beneficios a la sociedad en su conjunto como dinamizador de la economía a través de la generación de empleos directos e indirectos, como de la generación de mayor demanda interna. Lo que se traduce, en mayor productividad y competitividad, y por lo tanto, en un mayor crecimiento económico.

La oferta de infraestructura puede afectar el crecimiento como un insumo productivo adicional, similar al trabajo, el capital humano y el capital físico distinto al de infraestructura; reduciendo el costo de otros factores e insumos intermedios (por ejemplo, reduciendo el



costo de instalar nuevas empresas o de acceder a la educación y a la salud); y a través de externalidades positivas sobre la productividad total de factores.²

Otros canales mediante los cuales la infraestructura puede influenciar el crecimiento, son la mayor productividad laboral, la reducción de costos de transacción que facilita el acceso a productos y tecnología, y la mayor conectividad física que desarrolla los mercados regionales y fortalece los flujos de información.³

Por ejemplo, la mayor inversión en infraestructura impulsa la productividad laboral dado que reduce el tiempo del traslado, lo que puede generar eficiencia en la organización y manejo de los horarios laborales y reducción de estrés. Esto favorece una mano de obra más efectiva. Asimismo, reduce los costos logísticos de la inversión privada y libera recursos para una inversión privada más productiva.⁴ De igual forma, impulsa la generación de ingresos, en especial de los más pobres, puesto que facilita el acceso a oportunidades productivas a través de acceso a los mercados, impulsando el valor de sus activos. En el mediano plazo, también induce a mejoras en salud y educación.⁵

Cabe destacar que el impacto de la inversión en infraestructura en el PBI se mide mediante la elasticidad de la infraestructura sobre el PBI. La elasticidad puede estar influenciada por otros factores específicos de la economía, en particular, la calidad de la inversión, la fortaleza de las instituciones, una buena regulación y la naturaleza de la gestión pública. Una mayor calidad de la inversión, así como la mayor institucionalidad y buena regulación y gestión pública, que es el fin de las medidas expuestas en esta norma, impactará positivamente sobre la elasticidad, con lo que se esperaría que el impacto de la infraestructura en el PBI sea mayor en el tiempo.⁶

Las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo permitirán facilitar la ejecución de los proyectos de Asociación Público Privada priorizados mejorando los beneficios esperados de los proyectos en un menor plazo y con perspectiva de largo plazo. Asimismo, para futuros proyectos permitirá su bancabilidad y su ejecución más expeditiva.

Se pretende que un equipo especializado que atienda a tiempo completo las labores de saneamiento y adquisición de los proyectos priorizados y la especialización que se genere en una sola Unidad, a largo plazo pueda ser clave para la entrega oportuna de predios a inversionistas.

De esta forma, se logra agilizar el procedimiento establecido en la norma general sobre la materia, a saber, el Decreto Legislativo N° 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución

² Servén, L. (2015). "Infrastructure and economic development". Presentación en la Reunión Anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Lima. Mimeo.

³ Almeida y Guimarães (2014) Almeida, E. y P. Guimarães (2014). "Economic growth and infrastructure in Brazil: A spatial multilevel approach". ERSA Conference Papers No 14. European Regional Science Association.

⁴ Alby y Straub, (2007). "Infrastructure and Growth in developing countries".

⁵ Ibid.

⁶ Straub, S. (2008). "Infrastructure and growth in developing countries. Recent Advances and Research Challenges". The World Bank. Development Research Department.



de obras de infraestructura, con la finalidad de hacer más expeditiva la obtención de los inmuebles necesarios para las obras de infraestructura que se prioricen.

La implementación del Decreto Legislativo no irrogará gasto adicional al Estado. Se prevé que la adquisición de predios por trato directo, así como la liberación de interferencias se financien con cargo al presupuesto institucional del pliego competente, sin demandar recursos adicionales al tesoro público; y la implementación y funcionamiento de APIP se financie con cargo al presupuesto institucional del pliego de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSION.



