



Dictamen en minoría de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recaído en el Proyecto de Ley 1760/2017-CR, que propone la "Ley que facilita la inversión en tierras para ganar al mar, ríos o lagos, por causas naturales o artificiales".

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA
Periodo Anual de Sesiones 2017 – 2018

Señor Presidente

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, el Proyecto de Ley 1760/2017-CR, que propone la "Ley que facilita la inversión en tierras para ganar al mar, ríos o lagos, por causas naturales o artificiales".

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 1760/2016-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 11 de agosto del 2017. Fue enviado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como Primera Comisión Dictaminadora y a la comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas como Segunda Comisión Dictaminadora el 14 de agosto del 2017.

Luego de la exposición y debate en la Sesión Ordinaria de fecha 08 de noviembre de 2017 se acordó su aprobación, por mayoría.

La Comisión de Constitución y Reglamento solicitó opiniones técnicas a las seis entidades públicas que se detallan a continuación:

CUADRO 1
Solicitudes de opinión técnica solicitadas por la Comisión de Economía

ENTIDAD	DOCUMENTO
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio N°008-2017-2018-CEBFIF/CR
Ministerio de Defensa	Oficio N°011-2017-2018-CEBFIF/CR
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio N°146-2017-2018-CEBFIF/CR
Agencia de Promoción de Inversión Privada -PROINVERSIÓN	Oficio N°007-2017-2018-CEBFIF/CR


Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N°114-2017-2018-CEBFIF/CR
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales	Oficio N°010-2017-2018-CEBFIF/CR

Elaboración propia

El dictamen aprobado por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera en la sesión del 08 de noviembre pasado recoge los informes de PCM, que se abstiene de opinión; del Ministerio de Vivienda, que aprueba con observaciones; del Ministerio de Economía y Finanzas, que aprueba con observaciones y, por último, del Ministerio de Defensa, que aprueba con observaciones.

En el mencionado dictamen, se presentan cuatro opiniones de las seis recibidas. No se recoge la opinión de PROINVERSIÓN, que desaconseja la implementación del cambio propuesto por esta propuesta de ley, a pesar de haber sido recibida el 16 de octubre del 2017 por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Asimismo, no se recoge el informe enviado por la Superintendencia de Bienes Estatales, adjunto en el oficio enviado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el 03 de noviembre del 2017.

A continuación, el resumen de lo dicho en los seis informes recibidos:

- 
- La **Presidencia del Consejo de Ministros**, mediante Oficio N° 3585-2017-PCM/SG, se abstiene de dar opinión pues considera que no es competente en la materia bajo análisis. En este sentido, aconseja que se evalúe la opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Defensa.
 - El **Ministerio de Defensa**, a través de Oficio N° 1419-2017-MINDEF/DM, considera que el proyecto de Ley N° 1760/2017-CR viable con observaciones, pues señala que “dicho proyecto normativo deberá precisar que su aplicación será únicamente ara terrenos ganados a mar, ríos y lagos de forma natura, o artificial que cuenten con las autorizaciones respectivas, siendo una de estas a Autoridad Marítima Nacional”.

Asimismo, indica que “los proyectos a ejecutarse en terrenos ganados al mar, ríos y lagos deberán contar con estudios hidro-oceanográficos, aprobados por la Autoridad Marítima Nacional, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 28 del artículo 12 del Reglamento del Decreto Legislativo N°1147”.

A su vez, señala que “conforme lo señala el numeral 32 del artículo 12 del reglamento del Decreto Legislativo N°1147, es función de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, administrar el Catastro Único de áreas acuáticas por lo cual dichos proyectos deberán ser presentados ante la Autoridad Marítima Nacional.”

También se recomienda identificar los terrenos ganados al mar, ríos y lados ya existentes, sobre los cuales el proyecto resulta aplicable, “para evitar la generación

de nuevas áreas considerando lo establecido en el artículo 688 del Reglamento citado en los párrafos precedentes”

- El **Ministerio de Economía y Finanzas**, mediante el oficio 2084-2017-EF/10.01, envía la opinión de Camilo Carrillo Purín, director de PROINVERSIÓN, este señala lo siguiente:

"Sobre lo planteado por el Proyecto de Ley (...) dicha propuesta concuerda con las funciones de PROINVERSIÓN como OPIP del Gobierno Nacional, reconocidas en el TUO del Decreto Legislativo N°1224 y su reglamento. La participación de la SBN dentro del proceso de promoción de la inversión privada de los proyectos señalados en el Proyecto de Ley, no guarda concordancia y distorsiona el esquema de APP y Proyectos en Activos previsto el TUO del Decreto Legislativo N°1224 y su Reglamento, generándose retrasos en la fase de transacción de dichos proyectos por la obtención de la opinión de la SBN, entidad que no forma parte del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, motivo por el cual se formula observación sobre el segundo párrafo de la propuesta normativa en este extremo".

Sin embargo, la Comisión de Economía recibió también el **Informe Legal 324-2017/OAJ**, de la Oficina de **Asuntos Jurídicos de PROINVERSIÓN**. Este informe concluye en lo siguiente:

"La propuesta de proyecto de ley recibido interfiere con funciones que corresponden a otros organismos del Estado y las atribuciones que le han sido otorgadas mediante leyes orgánicas. Por lo expuesto en el presente informe y en el informe N° 1-2017/DPP/SPP no es posible otorgar opinión favorable al proyecto de ley N 1760/2917-CR


- El **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, en el Oficio 324-2017-VIVIENDA/DM, el proyecto de ley que nos atañe es aprobado con observaciones, siendo la observación la siguiente:

Respecto a la desafectación de los terrenos ganados al mar, ríos y lagos, el informe señala que "En lo que respecta a los atributos de la propiedad que puede ejercer el Estado respecto de las tierras ganadas al mar, este puede únicamente otorgar a las personas naturales o jurídicas **derechos de uso** de área acuática, encontrándose impedido de enajenar el bien, esto es, transferirlo en propiedad".

El informe continúa diciendo que "no es jurídicamente viable la enajenación sino únicamente la entrega en uso, por lo que se recomienda modificar el tercer párrafo del Proyecto de Ley en el sentido que las áreas ganadas al mar puedan ser otorgadas únicamente en uso, lo que implica la posibilidad de que los bienes sean concedidos a particulares para su aprovechamiento económico conforme lo prevé la propia Constitución.

El informe también menciona que "es concordante con las normas antes señaladas que PROINVERSIÓN solicite de manera previa a la aprobación del proyecto la opinión, entre otros, de la Autoridad Marítima Nacional conforme se propone en el proyecto de Ley, por tener competencia en el medio acuático y área acuática, las cuales han sido definidas en el párrafo que antecede". En ese

sentido, "la Autoridad Portuaria tiene competencia sobre los terrenos ganados al mar, por tanto, en lo referido a la propuesta que PROINVERSIÓN solicite de manera previa a la adjudicación del proyecto, la opinión, entre otros, de la Autoridad portuaria, resulta concordante con la norma antes señalada".



Sin embargo, la Autoridad Portuaria Nacional, si se revisa el Decreto Legislativo N° 1147, es solamente mencionada como autoridad excepcional "Para las naves mercantes en el tráfico comercial que se encuentren en las instalaciones portuarias", por lo que la Autoridad Portuaria Nacional, contrariamente a lo dicho en el informe del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, NO tiene competencias sobre los terrenos ganados al mar.

- La **Superintendencia de Bienes Nacionales**, en el Oficio 0905-2017/SBN se abstiene de enviar su informe pues "conforme lo dispone el Artículo 19 de la Ley N° 30156 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en concordancia con el Artículo 30 de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se ha procedido a remitir la opinión de esta Superintendencia al referido Sector, para su correspondiente canalización a vuestro despacho". Su opinión es enviada adjunta al informe del Ministerio de Vivienda, donde declara el proyecto inviable, a menos que se subsanen las siguientes observaciones, contenidas en los siguientes numerales:

3.13 El proyecto no regula temas que se encuentran vinculados a su objeto, es decir, a los terrenos ganados al mar, ríos y lagos, los cuales son los siguientes:

- a)Cuál es la naturaleza de los terrenos ganados al mar, ríos y lagos?
- b) Los proyectos que serán adjudicados por PROINVERSIÓN se refieren a terrenos existentes (para su regulación) o para los que serán en el futuro (bienes futuros)?
- c) En caso que los terrenos ganados al mar, ríos y lagos sean bienes de dominio público, solo cabe la concesión o también la transferencia en propiedad?
- d) Cuál será el impacto del Proyecto de Ley sobre la labor que ejecuta la SBN para mantener la intangibilidad de la Zona de Playa Protegida?
- e) Cuáles son las actividades (proyectos de inversión) que se pueden desarrollar sobre los terrenos ganados al mar? Deben ser actividades que no afecten el libre acceso y uso de las playas ni el medio ambiente de la zona marino costera.
- f) Se debe requerir también opinión previa de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) para la adjudicación del proyecto de inversión?

3.14 Respecto a la naturaleza de los *terrenos ganados al mar, ríos y lagos*, debe precisarse que son **bienes de dominio público**, categorizados incluso como bienes asociados al agua, por el art. 7 de la Ley N° 29338 – Ley de Recursos Hídricos. Por tanto, solo procede otorgarlos en concesión en favor de particulares, según lo dispuesto por el artículo 73 de la Constitución.

3.15 Téngase presente que los terrenos ganados al mar también podrían ser considerados como área de playa, que es la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea y que tiene la calidad de bien de dominio público por el art.

1 de la Ley N° 26856 – Ley que declara que las playas son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles

3.16 En tal sentido, **no resultaría constitucional** permitir la desafectación de los terrenos ganados al mar, ríos y lagos y posterior transferencia de propiedad en favor de terceros para inversiones, conforme lo propone el Proyecto.

3.17 Respecto a las actividades (proyectos de inversión) que se pueden desarrollar sobre los terrenos ganados al mar, ríos y lagos debe señalarse que, *en el caso de los ganados al mar, las actividades permitidas no deben afectar el libre acceso y uso de las playas ni el medio ambiente de la zona marino costera.*

3.18 Respecto de la opinión previa de la ANA para la adjudicación del proyecto debe indicarse que resulta necesaria toda vez que, según lo dispuesto en el art. 14 de la Ley N° 29338, dicha entidad es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y los terrenos ganados al mar, ríos y lagos son bienes de dominio público asociados al agua.

3.19. De lo antes indicado, se colige que el Proyecto no solo modifica el Decreto Legislativo. N°1147, sino que además contraviene lo dispuesto por las Leyes N°29338 y 26856, leyes de la materia como es el caso de la Ley de Playas y la Ley de Recursos Hídricos, respecto de lo cual el proyecto no se pronuncia.

Excepto la observación del derecho de propiedad sobre terrenos ganados al mar siendo inconstitucional, donde se ha eliminado la palabra “propiedad” pero se sigue hablando de “desafectación”, ninguna de las otras observaciones expresadas en los informes recibidos ha sido levantada en el dictamen mencionado.

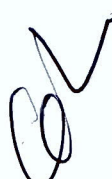
II. MARCO NORMATIVO

- Decreto Legislativo N° 1147, Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas.
- Decreto Supremo N° 015-2014-DE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas.
- Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales
- Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales
- Decreto Legislativo N° 1124, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos
- Decreto Supremo N° 410-2015-EF, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos

- Decreto Supremo N° 068-2017-EF, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 410-2015-EF

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Contiene un único artículo, el cual señala lo siguiente:



Artículo único. - Incorpórese en el Decreto Legislativo N° 1147 - Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, la Quinta Disposición Complementaria Final con el siguiente texto:

“**Quinta:** La Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN tendrá la calidad de Organismo Promotor de la Inversión Privada para los proyectos de asociación público privada y proyectos en activos que se desarrollen **para ganar terrenos** al mar, ríos y lagos, por causas naturales o artificiales, dada la relevancia nacional de dichos proyectos.

De manera previa a la adjudicación del proyecto, PROINVERSIÓN, sin excepción y bajo responsabilidad, debe contar con la opinión de la Autoridad Marítima Nacional o de la Autoridad Portuaria Nacional, según corresponda, y de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, sin perjuicio de las demás que se requieran conforme a las normas de la materia.

La Desafectación de los activos está a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales de acuerdo a las modalidades establecidas en la legislación sobre promoción de la inversión privada mediante asociación público privada y proyectos de activos”.

IV. ANÁLISIS DE LA FORMULA LEGAL Y OBSERVACIONES AL DICTAMEN EN MAYORÍA

4.1 No se recogen las observaciones de los informes recibidos

Excepto la observación del derecho de propiedad sobre terrenos ganados al mar siendo inconstitucional, donde se ha eliminado la palabra “propiedad” pero se sigue hablando de “desafectación”, ninguna de las otras observaciones expresadas en los informes recibidos ha sido levantada en el dictamen mencionado.

En el dictamen del 08 de noviembre, el Proyecto de Ley pasa de llamarse “Ley que facilita la inversión en tierras ganadas al mar” a “Ley que facilita la inversión en tierras para ganar al mar, ríos o lagos, por causas naturales o artificiales”, que es precisamente lo contrario a lo aconsejado por el Ministerio de Defensa, que sugiere no crear áreas nuevas, sino trabajar con las que ya existen.

Las observaciones presentadas en el informe de la Superintendencia de Bienes Estatales, que se indican en los numerales 3.13 a 3.19 de dicho informe y que son

reproducidas en la sección I de este dictamen, deben subsanarse y adecuarse para que el proyecto sea viable.

Asimismo, el informe de PROINVERSIÓN, ente en el que recaerían estas nuevas competencias, es desfavorable hacia la propuesta, y esto no es informado en el dictamen por mayoría.

4.2. No hay información que acredite que este proyecto ayudará a reducir el déficit habitacional del país

El proyecto de ley 1760/2017-CR dice tener como objetivo la creación de nuevos asentamientos urbanos para responder a un déficit habitacional que, además menciona, es más cualitativo que cuantitativo.

Se dice además que “se requiere de políticas públicas a largo plazo, dado que existen inconvenientes de agua, electricidad, licencias municipales y todo trámite a seguir que impide una mayor rapidez para la construcción de nuevas viviendas”. *No queda claro cómo ganar terrenos en el mar, ríos o lagunas significaría una mayor expedición en la construcción de viviendas de calidad y con acceso a servicios básicos.*

Asimismo, en la sección 6.6 del Proyecto de Ley, titulada “Costo-Beneficio” se menciona que esta propuesta “podría desarrollar aspectos importantes para nuestra economía en diferentes sectores tales como el sector comercio, construcción, agrícola, turístico, pesca, entre otros”. Nuevamente, a excepción del sector construcción, no es claro como esto tiene relación con un proyecto que pretende llenar un déficit habitacional.

En este sentido, y como es mencionado en la sección 6.3 del Proyecto de Ley, cabe mencionar que “el derecho de uso de un área acuática no comprende el derecho de explotar los recursos naturales existentes en la respectiva área, ni en el lecho o subsuelo, ni el otorgamiento de licencias para el desarrollo de actividades controladas por otras entidades de la administración pública”.

4.3 En la legislación comparada presentada, todos los países que presentan legislación costera específica buscan FORTALECER el control jurídico del Estado sobre estas zonas; no debilitarlo.

Como se menciona en el mismo proyecto de ley, “las políticas de privatización y desregulación han impactado muchos otros ecosistemas en diversas jurisdicciones”. En los ejemplos presentados de legislación de países como España, Cuba y Australia, se hace énfasis en la importancia del “manejo integral de la zona costera” y en “asegurar su integridad y adecuada conservación”. Asimismo, se señala la importancia de garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas, y “con el respeto al paisaje, medio ambiente y al patrimonio histórico”.

Sobre este tipo de áreas, es importante considerar las consecuencias ambientales a largo y mediano plazo, por lo que no se puede excluir al Ministerio del Ambiente, órgano rector en estas materias, del proceso de toma de decisión. Al dar las facultades que se pretenden a PROINVERSIÓN, se retrocedería en un manejo integrado de áreas acuáticas, pues se pretende volver a PROINVERSIÓN juez (pues aprueba y supervisa) y parte (promueve proyectos de inversión) y quitar el rol de supervisión, control y vigilancia que tiene sobre estas áreas la Autoridad Marítima Nacional.

4.4 El proyecto de ley presenta únicamente supuestos beneficios en la sección titulada "Costo-beneficio"

Los beneficios presentados en esta sección hacen énfasis en el crecimiento económico del país y no en enmendar el déficit habitacional en el que se justificaba este Proyecto de Ley. Asimismo, no se menciona ninguno de los costos potenciales que significaría esta modificatoria del Decreto Legislativo N°1147, especialmente en términos ambientales.

4.5 No hay una opinión del Ministerio del Ambiente

A pesar del énfasis en la legislación comparada presentada en el Proyecto de Ley, la Comisión de Economía no solicitó opinión al Ministerio del Ambiente, ente rector del sector ambiental dentro del que se comprenden las áreas acuáticas, tanto en el mar como en ríos y lagos.

Desde el despacho de la Congresista Marisa Glave se ha solicitado opinión del Ministerio del Ambiente a través del Oficio N° 405-2017-MGR/CR, recibido el 17 de Noviembre del 2017 y aún pendiente de respuesta.

4.6 No se considera lo dicho en la Constitución (art. 73), la Ley de Playas (Ley N° 26856) o la Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338)

El artículo 73 de la Constitución estipula que los "los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico". Los terrenos ganados al mar, ríos o lagos se encuentran comprendidos dentro de los bienes de dominio público.

En el caso de un proyecto de habilitación urbana, queda en duda como se garantizarían las vías de acceso a terrenos a ser ganados al mar, ríos y lagos y, en el caso del mar, cómo se vería esto en relación con la Ley de Playas (Ley N°26856) y el libre uso y acceso a las playas, derecho que tenemos todos los peruanos.

Asimismo, cuando la adjudicación sea solicitada por un particular, se deberá contar con el pronunciamiento previo de la Municipalidad Provincial y Distrital del lugar con respecto a las previsiones contenidas en sus Planes de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En el art. 7 de la Ley de Recursos Hídricos se estipula que “toda intervención de los particulares que afecte o altere las características de estos bienes debe ser previamente autorizada por la Autoridad Administrativa del Agua, con excepción del uso primario del agua y las referentes a la navegación”. En ese sentido, el dar competencias a PROINVERSIÓN para que adjudique estos terrenos se contradice con la legislación vigente.

4.7 El Decreto Legislativo N° 1224 (Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada Mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos) no se debería aplicar a terrenos ganados al mar, ríos o lagos.

Como es mencionado en la sección 6.4 del Proyecto de Ley, los contratos de Proyectos en Activos no pueden comprometer recursos públicos ni trasladar riesgos propios de una APP a la entidad pública. En el caso de terrenos ganados al mar, ríos o lagos, estos terrenos deben ser monitoreados muy de cerca por el estado pues están íntimamente relacionados a un recurso fundamental como es el agua, y como está dispuesto en la actualidad por Ley de Recursos Hídricos.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, de conformidad con el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 1760/2017-CR, que plantea la incorporación de un quinto artículo en el Decreto Legislativo N° 1147 - Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas con el objeto de dar competencias a PROINVERSIÓN sobre los terrenos a ganar al mar, ríos y lagos.

Lima, 13 de diciembre del 2017

