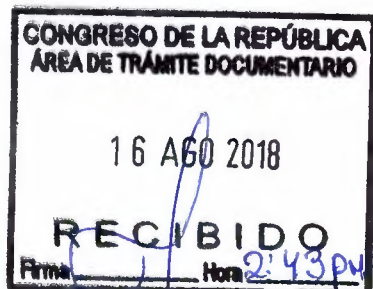


Proyecto de Ley N° 3224/2018-CR



PROYECTO DE LEY QUE
MODIFICA EL ARTÍCULO 6 DE LA
LEY N° 28687 A EFECTOS DE
POSIBILITAR LA
FORMALIZACIÓN DE MERCADOS
PÚBLICOS DE PROPIEDAD
INFORMAL.

El Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio, a iniciativa de la Congresista ANA MARÍA CHOQUEHUANCA DE VILLANUEVA, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú de 1993 y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 28687
A EFECTOS DE POSIBILITAR LA FORMALIZACIÓN DE MERCADOS
PÚBLICOS DE PROPIEDAD INFORMAL**

FORMULA LEGAL

ARTÍCULO ÚNICO. – Modifícase el artículo 6 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, conforme al siguiente texto:

(...)

Artículo 6.- De la formalización de mercados públicos informales

La formalización de los mercados públicos debe realizarse siguiendo los esquemas normativos vigentes en materia de titularidad y destino del producto de la venta. De producirse la venta a sus conductores ésta deberá realizarse a título oneroso y a valor arancelario, fijado por el Consejo Nacional de Tasaciones. Dicho precio podrá ser pagado al contado o al crédito pagadero hasta en sesenta (60) meses.

Artículo 2.- Reglamento de la Ley

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en coordinación con el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA) en un plazo de 90 días, elabora el reglamento de la presente ley.

Artículo 3.- Vigencia y aplicación de la Ley

La presente Ley rige a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano" y se aplica a los nuevos procesos de privatización que se inicien a partir de su vigencia.

Artículo 4.- Derogatoria Única

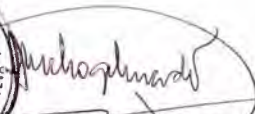
Deróguense todas las normas que se opongan a la presente Ley.

La presente Ley, entra en vigencia a partir del siguiente día de su publicación.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

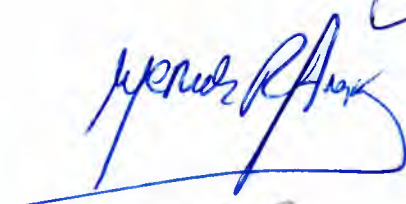
En Lima, a los veinticuatro días del mes de mayo del año dos mil dieciocho.


Lima, 24 de mayo de 2018.

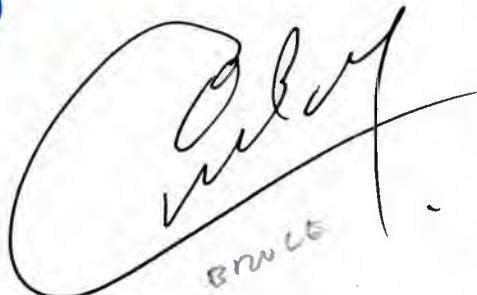

ANA MARÍA CHOQUEHUANCA DE VILLANUEVA
Congresista de la República


Despacho Grupo Parlamentario
Peruanos Por el Kambio
Central: 311-7777 Anexo 7443
Plaza Simon Bolivar, Av. Abancay s/n sotano
Oficina 12 (Palacio Legislativo)


Despacho Grupo Parlamentario
Peruanos Por el Kambio
Central: 311-7777 Anexo 7443
Plaza Simon Bolivar, Av. Abancay s/n sotano
Oficina 12 (Palacio Legislativo)



ARDOZ



FLORES

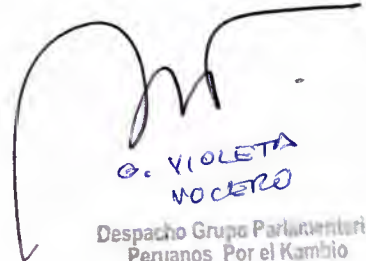

BRUCE


SHEPUT


MELENDEZ


OLIVA


LOMBARDI


O. VIOLETA NOBERO

Despacho Grupo Parlamentario
Peruanos Por el Kambio
Central: 311-7777 Anexo 7443
Plaza Simon Bolivar, Av. Abancay s/n sotano
Oficina 12 (Palacio Legislativo)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 21 de AGOSTO del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3224 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN. —



JOSÉ ABANTO VALDMESO
Oficial Mayor (s)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1- ANTECEDENTES

Según datos registrados por el Ministerio de la Producción¹ que existen 2,215 mercados registrados a nivel nacional y no registrados que son importantes en la generación de empleo e ingresos (aproximadamente 200,000 mil empleos a nivel nacional).

Es sabido que con la presencia de las grandes cadenas de supermercados y centros comerciales ha generado un serio desafío para los pequeños comerciantes de los mercados existentes a nivel nacional ya que la competitividad es pieza fundamental para alcanzar la mayor cantidad de clientes en base a la oferta y la demanda, por ende el proceso de privatización de estos centros de abasto resulta ser una necesidad ineludible.

Mientras que los supermercados debido a su alta capacidad económica pueden contar con una gran variedad de productos y ofertas por cada una de las temporadas; los mercados, se caracterizan por ofrecer productos a menores precios, lo que hace muchas veces de preferencia de los clientes.

Los mercados de abastos en nuestro país contribuyen con la generación de empleo directo e indirecto a lo largo de la cadena de valor², donde los conductores de los puestos de venta en los mercados son jefes de familia (42%), sus esposas e hijos o trabajadores familiares no remunerados (45%) o trabajadores familiares no remunerados (11%).

Que una de las alternativas que tienen los actuales poseionarios de los mercados informales existentes en nuestro país para poder subsistir y mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento, insalubridad, ausencia de políticas de promoción para su modernización y desorden aun existentes, es que dentro del proceso de privatización de mercados municipales COFOPRI les transfiera la propiedad tomando como referencia un valor acorde con sus posibilidades económicas, tomando en consideración que existen problemas en la titularidad de los locales en cuanto se refiere al saneamiento físico legal de los predios.

En este orden de ideas se tiene que la privatización se constituye como una esperanza para miles de comerciantes que deben recurrir a procesos engorrosos seguidos ante COFOPRI y la CONATA que en muchas de las veces no les permite acceder en igualdad de condiciones a la formalización debido a los elevados costos considerados en lo que se refiere a la tasación de tales predios que han sido considerados dentro de los alcances de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

¹ Resolución Ministerial N° 196-2016-PRODUCE de fecha 23.05.2016 Lineamientos generales de la política nacional para la competitividad de mercados de abastos. Página 8.

² Información según el Censo de Población y Vivienda 2017 – INEI.

Que mediante Ley N° 26569 se establecieron una serie de mecanismos que resultaran aplicables a los puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, mediante el cual se dio preferencia en caso opere el proceso de privatización de los mercados de propiedad de las municipalidades a los actuales conductores de dichos mercados.

Que posteriormente se expidió la Ley N° 27304³, Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados, facultándose a COFOPRI a realizar la respectiva formalización de tales predios y, a su vez, a realizar la adjudicación en venta de los lotes de propiedad del Estado destinados al funcionamiento de mercados propiamente dichos. Siendo que en su artículo 8 - referido a la tasación - se estableció que el precio de venta del bien será realizado a valor arancelario por el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA).

Esta ley permitió que muchos conductores de mercados accedan a la propiedad sean formalizados y puedan ser considerados como verdaderos propietarios ya que cuentan con el respectivo título expedido por COFOPRI y, a su vez, les permite acceder en igualdad de condiciones al sistema financiero nacional para mejorar aún más su infraestructura con modernas instalaciones, convirtiéndose en parte en negocios ya formalizados a la economía nacional.

Cabe precisar que esta norma fue reglamentada mediante la dación del Decreto Supremo N° 038-2000-MTC⁴ con lo cual se estableció que el precio de venta del inmueble será determinado por la CONATA a valor arancelario, estableciéndose para tal efecto la modalidad de pago al contado y al crédito con sus respectivos intereses legales.

Que en el año 2006 se publicó la Ley 28687⁵, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, destinada principalmente al proceso de saneamiento de predios para uso de vivienda que se encuentran en proceso de formalización, incluyéndose (de manera inaudita) dentro de sus alcances a los mercados públicos informales.

Que esta norma lejos de permitir la formalización de los predios ocupados por mercados públicos informales, ha considerado que el procedimiento a seguir en los casos de venta deberá realizarse a título oneroso y a valor comercial fijado por el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA), siendo contradictorio que se pretenda formalizar una propiedad informal conducido por conductores de mercado a precio comercial, colisionando con lo establecido en la Ley específica de la materia, esto es con la Ley N° 27304 (que establecía la tasación arancelaria).

Esto ha ocasionado que un grave perjuicio a los actuales conductores de los mercados de abastos puesto que ven frustrados sus sueños de poder adquirir una

³ Norma legal publicada el 12.07.2000 en el Diario Oficial "El Peruano"

⁴ Decreto Supremo publicado el 04.08.2000 en el Diario Oficial "El Peruano"

⁵ Norma legal que fuera publicada el 17.03.2006 en el Diario Oficial "El Peruano"

propiedad y poder formalizarse ya que para el tema de la valorización de sus predios se han considerado montos exorbitantes imposibles de acceder, ya que no cuentan con los recursos financieros establecidos por CONATA.

2- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

MARCO CONSTITUCIONAL

- Que la Constitución Política del Perú en su artículo 59°, literalmente señala:
(...)

Artículo 59.- *El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades (...)*

Enrique Bernales Ballesteros⁶, al hacer un comentario sobre el último párrafo de éste artículo en su análisis comparado de la Constitución de 1993 señala (...) las posibilidades de acción y desarrollo de las unidades económicas varían según su dimensión, especialidad, posición en el mercado, dotación de capital, especialización del personal, capacidad instalada, etc. Esto crea disparidades entre las empresas que, a la larga, pueden conducir a que los esfuerzos de sus empresarios se vean frustrados no por falta de calidad o de trabajo, sino por razón de la operación misma del mercado y de los otros agentes. (...)

Para recomponer estas deficiencias es que el Estado debería reforzar su actividad de promoción de los sectores más perjudicados dando facilidades iniciales de despegue para quienes tienen las desigualdades las compensen y puedan actuar en igualdad de condiciones razonables dentro de una economía social de mercado en los que puedan operar.

Siendo esto así resulta que el Estado se encuentra en la obligación de dar una atención preferente a las MYPES ya que no solo son una vía de oportunidad de trabajo a gran escala, sino que también son un instrumento por el cual la iniciativa privada libre puede darse tal vez con mayor incidencia, tanto en calidad como en cantidad en todo el universo social.

Por su parte Enrique Chirinos Soto⁷ al comentar dicho articulado señala (...) en dicho acápite se confía al Estado una misión igualitaria: la de brindar oportunidades de superación a quienes sufran desigualdad. Se añade que, en tal sentido, corresponde al Estado promover las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

⁶ Enrique Bernales Ballesteros. La Constitución de 1993 Análisis Comparado. Editora y Distribuidora OSBAC S.R.L. Quinta Edición. Setiembre de 1999.

⁷ Chirinos Soto. La Constitución Lectura y comentario. 5ª edición. Mayo 2006. Editorial Rodhas SAC. Página 152.

MARCO LEGAL

- LEY N° 26569
- LEY N° 27304
- LEY N° 28687
- RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 196-2016-PRODUCE de fecha 23.05.2016 se aprobaron Lineamientos generales de la política nacional para la competitividad de mercados de abastos.

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Es sabido que el proceso de privatización de los mercados de abastos resulta ser una verdadera oportunidad para que los comerciantes conductores de estos sean más competitivos en el mercado nacional, lo cual se verá traducido en dar un mejor servicio a la población que tendrá más y mejores opciones de recurrir a un mercado ya formalizado.

Sin embargo, pese al tiempo transcurrido los problemas existen y los mayores perjudicados son los conductores de mercados informales en nuestro país, ya que con la actual Ley N° 28687, no existen posibilidades para que estos comerciantes puedan acceder a la vivienda y poder ser competitivos mediante la utilización de mecanismos de mercado y de promoción que les permita competir con similares condiciones con la grandes empresas de supermercados, existiendo por tanto un vacío legal que deberá ser corregido a favor de estas pequeñas unidades productivas.

La mejor estrategia de los conductores de mercados existentes en nuestro país es aquella que está dirigida a la formalización en sí de sus actividades; sin embargo, en muchos de los casos el principal obstáculo ha sido la inclusión de los mercados dentro de una ley específica que fue dada para formalizar aspectos de saneamiento de predios con fines de vivienda, lo cual se ha traducido en la imposibilidad de poder acceder a la formalización de su propiedad informal.

Siendo esto existe la necesidad que la Ley N° 28687 que sea modificada (artículo 6) puesto que no les brinda los mecanismos adecuados que les permita lograr lo anhelado y muy por el contrario los conductores de mercados ven frustradas sus esperanzas de conseguir el anhelado desarrollo, ya que es función del Estado garantizar la promoción, formalización y mejora de la competitividad de estas unidades económicas con la finalidad de crear más empresas competitivas y la comercialización en nuestro país dentro de una economía social de mercado donde impera la libre competencia.

Por ello, con esta propuesta se prevé privilegiar los efectos del artículo 8 de la Ley N° 27304, Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados en el extremo que establece que el precio de venta del bien sea determinado a valor arancelario y ya no comercial dado por el Consejo Nacional de

Tasaciones (CONATA), constituyéndose por consiguiente los conductores de mercados en unidades económicas esenciales para el desarrollo.

3- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

Con lo propuesto se pretende dar un marco legal adecuado para que los N conductores de mercados informales puedan acceder a la formalización mediante la adquisición de la propiedad y otros mecanismos propios de la formalización, modificando para tal efecto el artículo 6 de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos y restableciéndose la vigencia del artículo 8 de la Ley N° 27304, Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados, mediante la realización de la tasación arancelaria y ya no comercial que deba realizar el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA), órgano que resulta ser adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

4- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La promulgación de la presente norma no implica costo adicional al erario nacional ni irrogara costos sustanciales a los agentes privados. Por el contrario, se pretende con ello fomentar la formalización de los conductores de mercados informales que se encuentran a la espera de la respuesta del Estado para acceder por ejemplo al sistema financiero nacional, a través de las instituciones de microfinanzas supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros y AFPs.y puedan consolidarse dentro de la economía nacional.

5- LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

La propuesta legislativa tiene vinculación con el Acuerdo Nacional (punto 18) referido a la Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica⁸, ya que el fin del presente proyecto es que los conductores de los mercados de propiedad informal accedan en igualdad de condiciones a la formalización de sus actividades económicas sin el cual no podrán alcanzar el desarrollo en nuestro país, tomando en cuenta que no se debe restringir su participación a ninguna de estas pequeñas unidades productivas del país y más bien se les brinde las condiciones necesarias para poder competir con las demás empresas existentes en el mercado nacional.

⁸ Según los datos extraídos de la página web de Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.