

Proyecto de Ley N°

1148/2016-CR



Sumilla: Proyecto de ley que declara zonas intangibles y prohibidas para establecimientos poblacionales y otros.

Los Congresistas de la República, **Luz SALGADO RUBIANES** y **Luis GALARRÉTA VELARDE**, integrantes del Grupo Parlamentario Fuerza Popular (FP), en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley

LEY QUE DECLARA ZONAS INTANGIBLES Y PROHIBIDAS PARA FINES DE VIVIENDAS, COMERCIOS, AGRÍCOLAS Y OTROS.

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto declarar zonas intangibles los cauces de las riberas y fajas marginales establecidas en la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, quedando expresamente prohibido su uso, transferencia o cesión para fines de vivienda, comercio, agrícolas y otros; sean éstas para posesiones informales, habilitaciones urbanas, programas de vivienda o cualquiera otra modalidad de ocupación poblacional.

Del mismo modo, en las zonas de protección de las vías de comunicación de transporte terrestre en una distancia de 500 metros de ancho a cada lado; zonas declaradas Patrimonio Cultural de la Nación, áreas naturales protegidas o zonas reservadas, y aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo de conformidad a las leyes de la materia.

Artículo 2. Declaración de zonas intangibles prohibidas para asentamientos poblacionales y otros.

Declárese como zonas intangibles y no aptas para asentamientos poblacionales, comerciales o agrícolas, a los cauces, riberas y fajas marginales establecidas en la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos.

Del mismo modo a las zonas de exclusión o fajas de retiro obligatorio de las vías nacionales de comunicación de transporte terrestre en una distancia de

500 metros de ancho a cada lado. Las zonas declaradas Patrimonio Cultural de la Nación, las áreas naturales protegidas o zonas reservadas, y aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo de conformidad a con leyes de la materia.

Artículo 3. Prohibición de ocupar zonas intangibles para uso de viviendas o fines agrícolas.

Está prohibido ocupar para fines de vivienda, comercio o agrícola en cualquiera de sus modalidades, en las zonas declaradas intangibles establecidas en la presente Ley.

No se pueden dotar de servicios públicos a los asentamientos poblacionales que ocupen dichas zonas, debiendo disponer su reasentamiento por zonas de riesgo no mitigable conforme a la Ley de la materia.

Artículo 4. Certificado o Constancia de Posesión.

Facúltase al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI como única entidad responsable de otorgar el Certificado o Constancia de Posesión, para la factibilidad de Servicios Básicos, a propuesta de los municipios y gobiernos regionales, de acuerdo a lo procedimientos establecidos en el reglamento de la presente Ley.

Las propuestas de los municipios y gobiernos regionales, deberán adjuntar un informe favorable del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Queda terminantemente prohibido que las Direcciones Regionales Agrarias o quienes hagan sus veces, otorguen constancias de posesión de predios rurales dentro de los procesos de formalización de la propiedad rural a que hace referencia el Decreto Legislativo N° 1089 y su Reglamento. La violación de esta norma acarrea responsabilidad penal.

Artículo 5. Sanciones.

Los alcaldes y otras autoridades municipales que permitan el establecimiento de asentamientos humanos o ejecuten programas de habitaciones urbanas en las zonas intangibles señaladas en la presente ley, serán sancionados de acuerdo a lo establecido en el artículo 376-B del Código Penal. Dicha sanción también es aplicable a los funcionarios del Estado que otorguen títulos de propiedad en las referidas zonas intangibles.

Sin perjuicio de la sanción penal, incorpórese como causal de vacancia a las autoridades locales cuando exponga a la población al riesgo mediante la emisión de certificados o constancias de posesión, ya sea en zonas de riesgo mitigables o no mitigables.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS.

Primera. Derogación de los artículos 7, 22, 27 y 28 del Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA.

Deróguense los artículos 7, 22, 27 y 28 del Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA, Aprueban Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687 "Ley de Desarrollo Complementaria de la formalización de la Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos".

Segunda. Derogación del artículo 24 de la Ley 28687, Ley del Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos.

Deróguese el artículo 24 de la Ley 28687, Ley del Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos

Tercera. Eliminación del segundo párrafo del artículo 3° del Decreto de Urgencia N° 116-2009, que promueve el suministro del servicio público de electricidad en zonas urbano marginales del país

Elimínese el segundo párrafo del artículo 3° del Decreto de Urgencia N° 116-2009, que promueve el suministro del servicio público de electricidad en zonas urbano marginales del país.

Así como las demás leyes y dispositivos que se opongan a la presente Ley.

Lima, 29 de marzo de 2017


Luz Salgado Rubianes
Congresista de la República

BIENVENIDO
R. Mizer
** Carlos Velarde*
Luis Galarreta Velarde
Congresista de la República

Carlos Velarde
Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

Carlos Tiller
Carlos Tiller R.

Esteban Miguel Valdez
G. Trujillo
Josemiguel

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 05 de ABRIL del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 1148 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de
AGRICULTURA, VIVIENDA Y
CONSTRUCCIÓN

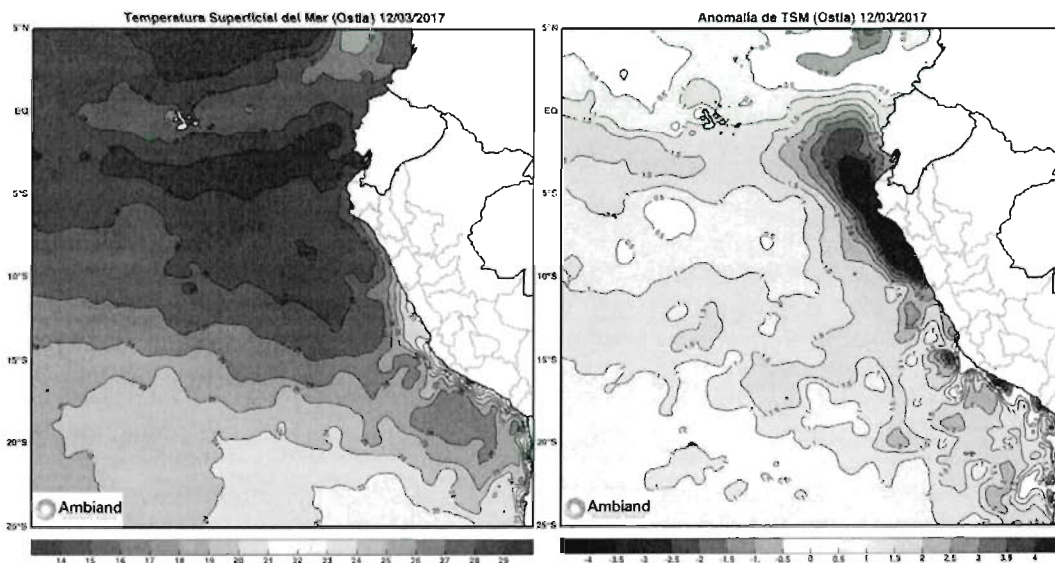
JOSÉ E. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Niño Costero:

Independientemente de la nomenclatura científica en la materia, con la que muchos estudiosos del clima estén o no de acuerdo, el hecho es que en el transcurso del primer trimestre del 2017, el Perú ha venido soportando un fenómeno cuyas terribles consecuencias aún son materia de medición, pero cuyo referente más "cercano", data de 1998, hace casi veinte años.

Lluvias torrenciales que aumentan descontroladamente los cauces de los ríos, haciendo que se incremente de manera exponencial el metro cúbico de agua por segundo, provocan desbordes que vienen afectando a decenas de miles de personas, principalmente en las tres regiones del norte del país: Tumbes, Piura y Lambayeque. Adicionalmente, el efecto de las precipitaciones se dejó sentir también en La Libertad, Cajamarca, Ancash, Lima e Ica.



Solo en la Región Piura hay más de 15000 damnificados, sumados a los millones de soles en daños a las viviendas, a las carreteras y toda la infraestructura productiva en general. En el balance hasta el 20 de marzo, se tiene que más de 100,000 damnificados, 157,000 viviendas dañadas, 159 puentes colgantes colapsados y 1,900 kilómetros de carreteras destruidas. En el caso de Lima, el mayor número de afectados se concentra en el distrito de Lurigancho (4,058), seguido de Chaclacayo (720), San Juan de Lurigancho (45) y Punta Hermosa (45)¹.

¹ <http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2017/03/22/nino-costero-impacto-economia-peruana>

Según cifras de Macroconsult, los daños hasta el momento ya suman los USD 3,124 de dólares americanos, lo cual provocaría que el PBI para este año 2017 crezca menor de 3%. Solo en carreteras se han producido daños por USD 1,259 millones de dólares americanos². El segundo lugar, lamentablemente lo ocupan las viviendas con USD 1,123 millones; tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Estimación de daños del FEN costero
2017 según rubros

Rubro dañado	US\$ millones	% part.
Carreteras	1,259	40%
Viviendas	1,123	36%
Puentes	253	8%
Áreas de cultivo	243	8%
Instituciones educativas	171	5%
Canales de riego	38	1%
Caminos rurales	31	1%
Establecimientos de salud	7	0%
Total nacional	3,124	100%

Fuente: Indeci. Elaboración: Macroconsult.

Esto se debe a un fenómeno que, por sus consecuencias es muy parecido a El Niño. Cuando se produce un cambio en la temperatura del sistema oceanográfico producto de la llegada, por los vientos alisios, de una corriente de aguas calientes denominada El Niño o ENSO (El Niño Southern Oscillation), a las aguas del pacífico oriental. Con lo cual, se altera la franja oceánica cercana al Ecuador, generalmente en un periodo comprendido entre diciembre y marzo.

En el caso actual, se trata de un fenómeno que se ubica en solo frente a las costas de Perú y Ecuador, razón por la cual se le ha denominado "El niño costero", siendo observado por científicos de todo el mundo por si se trata de un preámbulo a lo que sería el acercamiento de un Niño de escala planetaria.

Dicho esto, y teniendo en cuenta las consideraciones científicas relacionadas al cambio climático que –al parecer– ya es una realidad innegable, debemos observar que El Niño, costero o global, es ya más un "evento" que un "fenómeno" y sus consecuencias en las costas de nuestro país serán cada vez más frecuentes. Por lo que sin lugar a dudas debemos prepararnos para enfrenarlo.

² <http://rpp.pe/economia/economia/el-nino-costero-danos-ya-suman-s--noticia-1039319>

Desarrollo urbano irregular:

Producida la conquista española, las nuevas ciudades se fundaron siguiendo un modelo colonial de damero. Muchas de estas ciudades se habrían construido sin considerar la topografía del lugar, teniendo como consecuencia la desaparición de muchos valles periféricos y, sobre todo, se creó una organización urbana discriminante donde se creaban pueblos para los indios, lejos de donde vivían las élites españolas y criollas. El antiguo control político que ejercía el ande peruano pasó a la costa, donde los puertos comunicaban las ciudades con la metrópolis peninsular. Surgió en particular un centralismo de la capital, Lima, sobre el resto del país.

El desarrollo costero se sustentó en la industria, que requería mano de obra barata, mientras el ande continuaba en un modelo de economía básicamente extractiva. La selva peruana recién tendría un atractivo económico más tardío con el auge del caucho, la madera y otras materias primas.

En ese contexto, la planificación urbana peruana recién comenzó en el siglo XIX, copiando modelos europeos con realidades distintas³. La guerra con Chile y la consecuente debacle económica postergaron cualquier iniciativa al respecto, y tuvo que ser recién a partir de la década de 1940 que comenzaron los primeros planes reguladores, que abandonan el modelo Europeo y establece los lineamientos de la "ciudad jardín"⁴; pero con rasgos de los suburbios propios de las ciudades americanas, de viviendas de baja densidad y grandes jardines.

El problema es que al no haber un plan de desarrollo urbano integral, las ciudades crecieron siguiendo la pauta del mercado inmobiliario, que se volvió especulativo y lucrativo. Teniendo como consecuencia un crecimiento expansivo y desordenado. Este caótico modelo urbano, sin planificación y cada vez más expuesto a "consumir" el suelo sin mayor previsión (agua y otros servicios), evidentemente no estaba preparado para recibir a las olas de migrantes campesinos que llegaron a instalarse desde el campo a las ciudades costeras y en particular a la capital en busca de trabajo y oportunidades. Y posteriormente, en la década de los ochenta, huyendo de la violencia terrorista.

Durante más de 60 años nuestras ciudades han experimentado entonces la unión violenta del campo y la ciudad, luego de siglos de división y olvido por parte del Estado. Lo cual cambió para siempre la cara de las ciudades peruanas, que la no estar preparadas para recibir a tanta población, ni contar con planes ni contingencias, comenzaron a surgir las zonas marginales que fomentó la ocupación informal de una serie de espacios, tanto en los cascos históricos y ensanches del siglo XIX, los suelos vacíos y los terrenos eriazos de

³ Ejemplo de ello es el Plan Sada para Lima de 1872.

⁴ Concepto que concibe Sir Ebenezer Howard (1850-1928). Se trata de un modelo de zona urbana para el desarrollo de vida saludable y de trabajo, con un tamaño no muy grande de crecimiento controlado y límite poblacional.

la periferia o alejados de la metrópolis, dando lugar al nacimiento de los denominados Pueblos Jóvenes o Asentamientos Humanos.

A pesar de la precariedad, sin contar con servicios básicos de agua o luz eléctrica y con una población con pocas oportunidades de acceso a un empleo formal y digno, muchos de esos asentamientos poblacionales son actualmente distritos pujantes que han sabido hacer frente a la adversidad y convertirse en focos de desarrollo económico. Muchos de esos migrantes iniciales, han podido luego enviar a sus hijos a escuelas y universidades para acceder a una educación formal que poco a poco les abrió un mercado laboral distinto, pero queda un gran porcentaje de personas que necesitan salir de la precariedad, y para eso hace falta generar oportunidades generadas sobre la base del PLANEAMIENTO.

Pero una expansión desordenada y sin ningún tipo de planificación en este contexto, trae como consecuencia conflictos sociales, no solo por la segregación y marginación inicial, sino también por la frustración y resentimiento ante la falta de igualdad y de oportunidades. La creación de sistemas monofuncionales en las urbes costeras, con grandes áreas residenciales de vivienda unifamiliar, con pocas y confusas áreas comerciales que se invaden mutuamente, la falta de un sistema de catastro nacional que funcione, y una descentralización mal entendida que otorgó una serie de funciones a los municipios, sin que estos cuenten con recursos y personal para llevar a cabo las tareas relativas a la zonificación y planes de desarrollo urbano para proyectos inmobiliarios o industriales, han derivado en una serie de asentamientos poblacionales que no cumplen con requisitos mínimos de seguridad ni de acceso a servicios de manera eficiente.

Ello ha tenido como consecuencia el surgimiento de asentamientos poblacionales, comerciales y agrícolas en zonas de riesgo, como cauces, riberas y fajas marginales de ríos, cauces de deslizamientos en cerros y quebradas; vías nacionales de transporte terrestre ferroviario y vehicular. **Lo cual, evidentemente, pone permanentemente en riesgo a la población, y este evento climático que ha golpeado tan duramente nuestro país lo ha puesto de claramente manifiesto.**

Dicho esto, si bien es cierto que actualmente existe un marco normativo que parte desde la misma Constitución Política del Perú, por el que se establece una serie de zonas de intangibilidad para zonas de riesgo de desastres, infraestructura de transporte, áreas naturales o culturales protegidas, también es cierto que este concepto no ha sido debidamente entendido y, sobre todo aplicado⁵.

⁵ Las Zonas Intangibles son aquellos espacios protegidos por su importancia biológica o cultural, en los cuales no puede llevar a cabo ningún tipo de actividad extractiva debido a, por ejemplo, su valor ambiental no solo para la región sino también para el país y el mundo. Incluye el reconocimiento de derechos territoriales, colectivos y al uso cotidiano y doméstico de los recursos naturales. Es decir, se trata en principio de un concepto de protección de la zona.

En ese sentido, entendiendo que las zonas de intangibilidad deben contener una prohibición expresa para el uso, transferencia o cesión para fines de vivienda, comercio, agrícolas y otros; sean éstas para posesiones informales, habilitaciones urbanas, programas de vivienda o cualquiera otra modalidad de ocupación poblacional; no solo ahora para una protección de la zona en sí misma y el mejor disfrute y aprovechamiento de sus recursos, sino también, y más importante aún, para salvaguardar la integridad física, la propiedad y la vida de las personas.

Certificado de Posesión:

El certificado o constancia de posesión es un acto administrativo que actualmente poseen los más de 1800 municipios alrededor del país, para declarar el cumplimiento de los requisitos de salubridad, seguridad y códigos de construcción, en aplicación de las competencias que les otorga el Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA.

Actualmente dichos certificados sirven para aquellos que los solicitan, no solo para el acceso a la construcción de viviendas en una serie de áreas mediante la prescripción registral de predios rústicos y prescripción notarial en predios urbanos; sino además el otorgamiento de servicios básicos por parte de las empresas de servicios públicos.

Lamentablemente en la práctica ha venido siendo utilizadas por usurpadores de terrenos, poseedores ilegítimos o precarios con la finalidad de legitimar una posesión claramente indebida y, con ello, poder ser reconocidos como propietarios sin mayor trámite ni proceso judicial de prescripción adquisitiva de dominio, vulnerándose muchas veces el derecho de propietarios legítimos que se enteran de la existencia de ésta situación cuando ya perdió su propiedad.

Pero además, los traficantes de tierras aprovechan este mecanismo para colocar terrenos en zonas de riesgo que luego el municipio califica de "mitigables" y "no mitigables"; siendo el primero materia de una solución a través de, por ejemplo, un muro de contención en caso de deslizamientos o huaicos. Y viendo que cada cierto tiempo, estos muros de contención no resisten la fuerza de los huaicos, debemos observar que dichas zonas no son de categoría "mitigables" o no. Son simplemente de **RIESGO** para la vida y la propiedad de las personas que habitan allí.

Por otro lado, por ejemplo, el artículo 66 de la Constitución Política del Perú, establece que los recursos renovables y no renovables son patrimonio de la Nación; y la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, dispone en su Título V, Protección al agua, establece en la Faja Marginal, en los terrenos aledaños a los cauces naturales o artificiales, se mantiene una Faja Marginal de terreno necesaria para la protección, el uso primario del agua, el libre tránsito, la pesca, etc. En ese sentido, la intangibilidad también opera para desarrollo de la dinámica de las aguas para un aprovechamiento eficiente del recurso.

Teniendo en cuenta lo expuesto, y como acto administrativo que es, el Certificado o Constancia de Posesión debe cumplir con los requisitos de validez establecidos en la legislación⁶, con el debido procedimiento y con el derecho de defensa en caso de existir propietario. Lo que actualmente no se da, ya que los municipios distritales y provinciales los otorgan a sola solicitud, sin mediar inspección ocular alguna u opinión del propietario en caso lo hubiese. Razón por la cual, la presente iniciativa legislativa propone trasladar la responsabilidad del otorgamiento de estos certificados a una entidad de orden nacional como lo es el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, que como tal, tiene las competencias, el personal y –debería- los recursos para llevar a cabo estas tareas a nivel nacional a través de sus diferentes oficinas descentralizadas.

Para ello, se propone un procedimiento por el que el municipio se vuelva un gestor de las solicitudes que le hagan llegar en las zonas de su jurisdicción para que, acompañados con un informe favorable del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI para evaluar el riesgo de la zona, así como del Ministerio de Vivienda y Construcción a fin de evaluar las capacidades para llevar los servicios básicos necesarios.

Para ello, se establecen sanciones para los alcaldes y otras autoridades municipales que permitan el establecimiento de asentamientos humanos o ejecuten programas de habitaciones urbanas en las zonas intangibles señaladas en la presente ley, serán sancionados de acuerdo a lo establecido en el artículo 376-B del Código Penal. Dicha sanción también es aplicable a los funcionarios del Estado que otorguen títulos de propiedad en las referidas zonas intangibles.

Sin perjuicio de la sanción penal, se incorporará como una causal de vacancia a las autoridades locales cuando exponga a la población al riesgo mediante la emisión de certificados o constancias de posesión, ya sea en zonas de riesgo mitigables o no mitigables.

2. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION VIGENTE

El presente proyecto tendrá un impacto en la legislación vigente en cuanto traslada las competencias municipales para el otorgamiento de los certificados o constancias de posesión Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI. Con lo cual deben derogarse una serie de dispositivos y normas como las señaladas en las Disposiciones Complementarias de la iniciativa legislativa.

Debiendo precisarse además, que las zonas de intangibilidad ya no solamente buscan proteger áreas de determinada importancia biológica natural o cultural para un mejor aprovechamiento y disfrute de sus recursos, sino también aquellas Áreas de Influencia de la infraestructura de transportes (vehículos,

⁶ Artículo 3 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

ferrocarriles), la cual es necesaria tanto para su desarrollo como para la protección de la población aledaña, la cual actualmente es insuficiente.

3. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa tendrá un beneficio para el país en tanto contribuirá a la planificación urbana de las ciudades para su expansión ordenada y con equidad de cara a que la población no vuelva a sufrir los embates de la naturaleza producto de establecer asentamientos poblacionales en zonas de riesgo.

Asimismo, permitirá establecer zonas para el desarrollo de la infraestructura productiva nacional, dentro de los planes que pueda establecer el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Lo cual contribuirá de manera directa en la economía y permitirá un mejor movimiento en el mercado de productos a nivel nacional.

Lima, marzo 2017.