

Proyecto de Ley N° 1253/2016-CR



PROYECTO DE LEY QUE PROHIBE LA EJECUCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA EN ÁREAS DE RIESGO Y DE MUY ALTO RIESGO NO MITIGABLE A EFECTOS DE CAUTELAR LA SEGURIDAD DE LA POBLACION.

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

PROYECTO DE LEY QUE PROHIBE LA EJECUCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA EN ÁREAS DE RIESGO Y DE MUY ALTO RIESGO NO MITIGABLE A EFECTOS DE CAUTELAR LA SEGURIDAD DE LA POBLACION

ARTÍCULO 01.- OBJETO DE LA LEY

La presente Ley tiene por objeto proteger a las poblaciones ubicadas en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable y evitar pérdidas como consecuencia del impacto de fenómenos naturales u otros causados por la actividad humana.

ARTÍCULO 02.- PROHIBICIÓN DE EJECUCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA

Prohíbase la ejecución de inversión pública para la instalación e implementación de servicios públicos permanentes, en zonas en riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, a fin de evitar futuros daños materiales y no materiales, con pérdidas significativas para la población y el Estado.

ARTÍCULO 03.- REQUISITOS PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA URBANA.

La Inversión Pública orientada a la dotación de servicios de: Electrificación, Salud, Educación, Saneamiento, Viales, arreglos urbanos, otros urbanos, requieren necesariamente de la certificación que precisa que las áreas donde se encuentran ubicada "Unidad Productora de Servicios" o las familias que accederán a los servicios, según sea el caso, se encuentren asentadas en zonas exentas de riesgo o de alto riesgo no mitigable, emitidas por las entidades competentes.

ARTÍCULO 04.- RESPONSABILIDADES FUNCIONALES

El titular del pliego y los funcionarios responsables de la viabilidad y la ejecución de la inversión, asumen la responsabilidad funcional por su acción u omisión, en el otorgamiento de permisos o licencias, para la implementación de Proyectos, que transgredan lo establecido en el artículo 03 de la presente Ley.

La Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias, establece las sanciones, administrativas, civiles y penales, que corresponda, teniendo en cuenta que la omisión a la presente Ley, pone en riesgo la vida de las personas, las pérdidas materiales de las familias; así como, los activos públicos.

ARTÍCULO 05.- DEROGATORIA

Deróguense las demás normas que se opongan a la presente ley.

ARTÍCULO 06.- REGLAMENTACION DE LA LEY

En un plazo no mayor a seis (06) meses, el Ministerio de Economía y Finanzas aprueba el reglamento de la presente Ley.

ARTÍCULO 07.- Vigencia de la 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 tres días del mes de abril del año dos mil diecisiete.

Lima, 03 de abril de 2017.

ANA MARÍA CHOQUEHUANCA DE VILLANUEVA
Congresista de la República

FLORES
DAVILA
VIOLETA
SANCHEZ
BRUCE
BRUCE VOCERO

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 20 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° 1253 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA. -

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1- ANTECEDENTES

Las crecidas de los cursos de agua en la época de lluvias (ríos/quebradas), lagunas y lagos, producen inundaciones en tramos vulnerables, los cuales afectan a campos de cultivos, poblaciones y la infraestructura de servicios¹; mas todavía si tomamos en cuenta que nuestro país se caracteriza por tener dentro de su territorio grandes afluentes de ríos y lagunas que dentro de un tiempo podrían ser consideradas como una amenaza dado el deterioro del medio ambiente a nivel mundial.

Que es sabido que en estas áreas superiores a los cauces de los ríos se conforman zonas de alto riesgo², activándose periódicamente la erosión lateral de los cursos de agua y en tramos vulnerables se producen deslizamientos y derrumbes. La elevada carga de sedimentos, colmatan los cauces, la red de los sistemas de riego y la infraestructura de almacenamiento, lo cual es causado principalmente debido a³:

- *La actividad humana, que produce impactos negativos, sobre estas zonas de alto riesgo.*
- *La expansión urbana informal por crecimiento poblacional y crecimiento económico.*
- *Deficiente manejo de cauces de ríos y quebradas.*
- *La deforestación de las defensas ribereñas.*
- *La deposición de residuos sólidos y vertidos (domésticos, industriales, sectoriales).*
- *Extracción inadecuada de materiales de acarreo del cauce.*
- *Ejecución inadecuada de obras hidráulicas, carreteras, puentes, etc.*
- *Inadecuadas prácticas agrícolas.*
- *Otros.*

Que la Ley N° 29869⁴, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, define a la zona de riesgo⁵ como aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños a consecuencia del impacto de un peligro. El riesgo se evalúa en función del peligro y la vulnerabilidad; mientras que zona de muy alto riesgo⁶ no mitigable la define como aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños o pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro, y que la implementación de medidas de mitigación resultan de mayor costo y complejidad

¹ Problemas que afectan a las fajas marginales – Regulación de las fajas marginales. Autoridad Nacional del Agua. Ministerio del Ambiente. http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/fajas_marginales_0.pdf

² Según el informe de la Autoridad Nacional de Agua, referida a la Regulación de las fajas marginales. Ministerio del Ambiente.

³ Fenómenos Antrópicos - www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/fajas_marginales_0.pdf

⁴ Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 29.05.2012.

⁵ Literal 2 del artículo 4° de la Ley 29869, Ley de Reasentamiento poblacional para zonas e muy alto riesgo no mitigable

⁶ Literal 4 del artículo 4° de la Ley 29869, Ley de Reasentamiento poblacional para zonas e muy alto riesgo no mitigable

que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo.

Según cifras del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento⁷ tenemos:

- 3.7 millones de peruanos se encuentran sin acceso a agua potable mientras que 8.7 millones no cuentan con servicios de alcantarillado.
- Solo el 54% de hogares accede a agua segura en el área urbana y el 1.2% en el área rural
- Solo el 62% del desagüe captado por las Empresas Prestadoras de Servicios es tratado en Plantas de Tratamiento
- *Ámbito de las Empresas Prestadoras de Servicios: 63% de la población.*
 - ✓ 1,8 millones carecen de agua potable.
 - ✓ 3,2 millones carecen de alcantarillado.
- 4,4 millones de habitantes están fuera del ámbito de supervisión de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).
- Existen localidades con poblaciones urbanas mayores a 15 mil habitantes fuera del ámbito de la SUNASS
- Al 31.07.2016, 142 obras de agua y saneamiento equivalentes a S/ 1,159 MM se encuentran paralizadas, más de la mitad debido a deficiencias en la elaboración del expediente técnico.
- En el año 2015, la inversión pública en el sector saneamiento representó el 9.4% de la inversión pública total siendo el cuarto 4º sector prioritario.

Gráfico 5.9 Causas de la deforestación



Fuente: MINAM (2015e)

Si bien es cierto el Perú no es un gran emisor en cifras absolutas de gases contaminantes; también es cierto que en términos relativos tiene el mismo nivel de emisión que países desarrollados con mayor Producto Bruto Interno (PBI) per cápita⁸.

⁷ Según datos extraídos de la exposición de Eduardo Gonzales Chávez, Jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento realizada el 25.01.2017, sobre políticas en materia de agua y saneamiento en la ciudad de Arequipa.

⁸ El Perú y el Cambio Climático. Tercera Comunicación del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático.

Por ello resulta de imponderable necesidad que las previsiones de desarrollo incorporen medidas que conduzcan a reducir las actuales emisiones⁹, a través de acciones de gestión que se alineen con las prioridades de desarrollo nacionales y generen cobeneficios para incentivar una apropiación sectorial.

2- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

MARCO CONSTITUCIONAL CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

- Que la Constitución Política del Perú en su artículo 67°, literalmente señala:

(...)

Artículo 67.- *El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.*

Enrique Chirinos Soto¹⁰ al comentar dicho articulado señala (...) la política del ambiente, el uso sostenible de los recursos naturales – no el insostenible – la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, todo ello representa una de las mayores preocupaciones de nuestro tiempo, la cual como vemos, se vierte también al texto constitucional.

(...)

Artículo 70.- *El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o **necesidad pública, declarada por ley**, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.*

En este extremo Enrique Chirinos Soto¹¹ precisa que el derecho de propiedad debe ejercerse "en armonía con el bien común". La propiedad es inviolable. Esa es la regla general que conoce una sola, pero importante excepción: la expropiación, que es el acto por el cual el Estado priva a un individuo de su propiedad con el objeto de emplearla en beneficio y utilidad de la sociedad.

MARCO LEGAL

- **DECRETO LEGISLATIVO N° 1252**, Crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

⁹ Datos de la exposición del ex Presidente, Ollanta Humala Tasso, en el marco de la Cumbre de la ONU sobre Desarrollo Sostenible el 26.09.2015

¹⁰ Chirinos Soto. La Constitución Lectura y comentario. 5º edición. Mayo 2006. Editorial Rodhas SAC. Página 162.

¹¹ Chirinos Soto. La Constitución Lectura y comentario. 5º edición. Mayo 2006. Editorial Rodhas SAC. Página 166.

- **LEY N° 29869**, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, mediante el cual se declara de necesidad pública e interés nacional el reasentamiento poblacional de las personas ubicadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable dentro del territorio nacional¹².
- **DECRETO LEY N° 19338**, mediante el cual se Crea el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI), como parte integrante de la Defensa Nacional, con la finalidad de proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en caso de desastres o calamidades de toda índole, cualquiera que sea su origen¹³.
- **LEY N° 29664**, mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que es un sistema sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos; así como, evitar la generación de nuevos riesgos, preparación y atención ante situaciones de desastre¹⁴.
- **LEY N° 29338** Ley de Recursos Hídricos, que tiene por finalidad regular el uso y gestión integrada del agua, la actuación del Estado y los particulares en dicha gestión, así como en los bienes asociados a esta¹⁵.

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

En el Perú la superficie forestal representa más de la mitad del territorio nacional (69.3 millones de hectáreas); sin embargo, la actividad forestal no contribuye en forma significativa a la economía del país, al alcanzar solo el 1.1% (1,700 millones de dólares al 2010) del PBI nacional. Sin embargo, en el Perú en los últimos 30 años se han deforestado 261 mil hectáreas por año, es decir, 8 millones de hectáreas de bosques y el grave perjuicio de la integridad del ecosistema forestal, trayendo como consecuencia:

- *Erosión del suelo y desestabilización de las capas freáticas, lo que a su vez provoca las inundaciones o sequías*
- *Alteraciones climáticas*
- *Reducción de la biodiversidad, de las diferentes especies de plantas y animales.*
- *Calentamiento global de la tierra, porque los arboles capturan carbono en la atmosfera.*

Sin embargo, durante muchos años y de manera indiscriminada se ha venido otorgando una serie de autorizaciones para la dotación de servicios públicos en asentamientos humanos y/o urbanizaciones que se encuentran ubicadas en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable – colindantes a cauces de quebrada o zonas depresivas - poniendo en grave peligro la seguridad y/o integridad de sus

¹² Artículo 1 de la Ley N° 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable

¹³ Artículo 1 del Decreto Ley N° 19338, Ley del Sistema de Defensa Civil

¹⁴ Artículo 1 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

¹⁵ Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos.



habitantes ante la presencia constante de fenómenos climáticos que hoy en día se vienen presentando con mayor frecuencia en nuestro país.

Que mediante Decreto Legislativo N° 1252, el Poder Ejecutivo legisló a fin de reorganizar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), incorporando dentro de esta normativa diversos actores para garantizar la eficiencia y eficacia del proceso de descentralización con el fin de agilizar e incrementar la calidad de la inversión pública, priorizando el cierre de brechas de infraestructura para hacer más eficiente la ejecución de los proyectos, derogando la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Si bien es cierto mediante la Ley N° 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable con el objeto de declarar la necesidad pública e interés nacional el reasentamiento poblacional de las personas ubicadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable dentro del territorio¹⁶; también es cierto que no se encuentra regulado hoy en día en la legislación que regula esta materia la prohibición de instalar e implementar servicios públicos permanentes, en zonas en riesgo y de muy alto riesgo no mitigable a fin de evitar futuros daños materiales y no materiales, con pérdidas significativas para la población y el Estado.

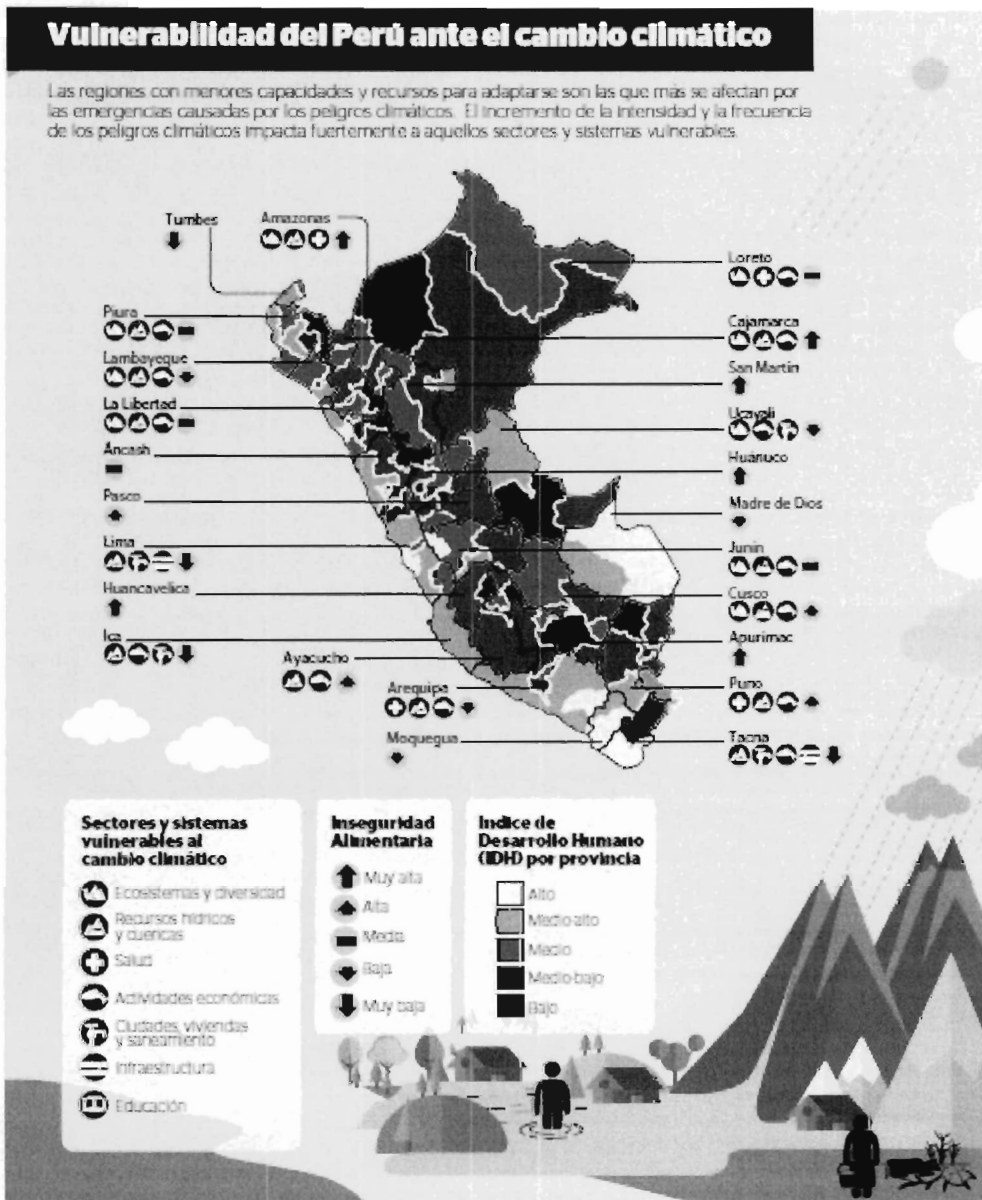
El Perú¹⁷ es un país con poblaciones y ecosistemas altamente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Dicha vulnerabilidad está configurada por diversos factores como la baja articulación institucional, debilidades en la gobernanza del desarrollo, una base productiva afectada por factores climáticos, entre otros.

Siendo esto así se ha registrado un aumento de las emergencias climáticas que afectan a nuestro país, habiendo crecido en 25 % entre 2003 y 2014, frente a una tendencia de estabilidad en las emergencias no climáticas (INDECI, 2015). Las emergencias afectan principalmente a las poblaciones más vulnerables del país, incluyendo sus actividades productivas, el acceso al agua y la ocurrencia de enfermedades¹⁸.

¹⁶ Artículo 1 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

¹⁷ El Perú y el Cambio Climático. Tercera Comunicación del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Página 23

¹⁸ El Perú y el Cambio Climático. Tercera Comunicación del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Página 24



(*) Fuente: El Perú y el Cambio Climático. Tercera Comunicación del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Página 168.

Que luego de hacer la valorización económica sobre los impactos de la variabilidad climática se ha demostrado que los costos del impacto del cambio climático superarán ampliamente los costos de implementar acciones de adaptación. Solo en Cusco, entre enero y marzo de 2010, las fuertes lluvias generaron daños por S/ 635,83 millones, pérdidas por S/ 348,94 millones en infraestructura y S/ 53,62 millones para el sector económico¹⁹.

Los eventos naturales que aún no cesan, han lesionado el desarrollo de más de 800 distritos del país se encuentren en situación de emergencia y otros más afectados económicos y socialmente, han generado grandes pérdidas de más de US \$ 3 mil millones, con serias consecuencias económicas en los sectores

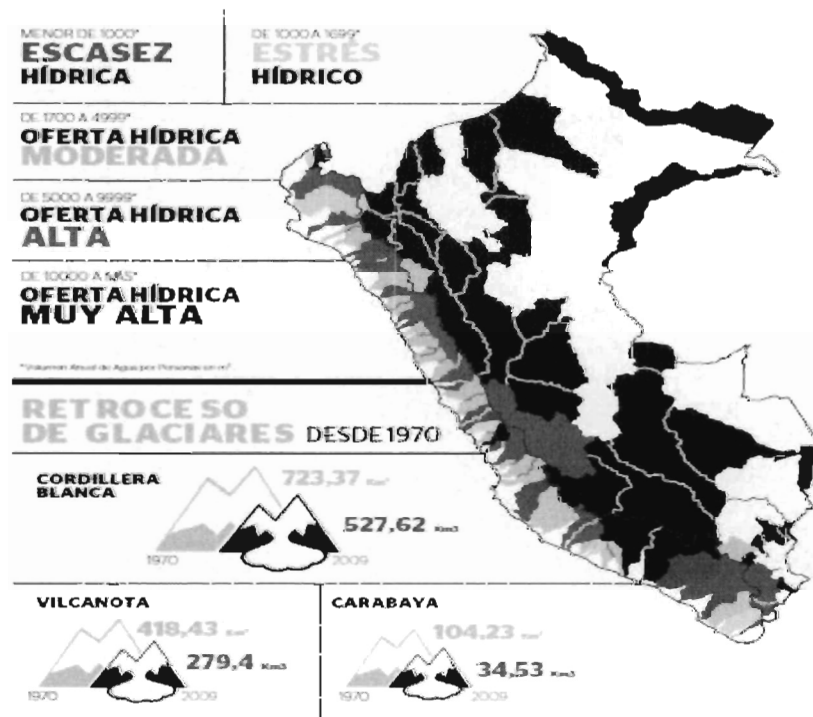
¹⁹ El Perú y el Cambio Climático. Tercera Comunicación del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Página 24

agricultura y minería, principalmente, con un impacto negativo en el PBI; sostiene Macroconsult.

A efectos de aminorar los efectos del cambio climático, es que el Perú debe priorizar las siguientes líneas²⁰:

- Aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y, en particular, de los bosques.
- Adaptación y mitigación al Cambio Climático.
- Manejo eficiente de residuos sólidos.
- Gestión integral marino-costera.
- Prevención, control de la contaminación y ecoeficiencia
- Adecuación de la institucionalidad ambiental

Mapa 6.8 Oferta hídrica per cápita 2012/



Fuente: "Cambio Climático y Territorio En Búsqueda de Sostenibilidad para el Desarrollo Humano en el Perú" (IPNUD, 2014)

PROPUESTA PRESENTADA

Una vez culminados los eventos del denominada "niño costero" en las zonas devastadas se tendrá un nuevo mapa de riesgos, por tanto será necesario programar intervenciones de inversión que permitan:

- i) Recuperar los servicios,
- ii) Implementar medidas de prevención,
- iii) Otras inversiones para ampliación y mejora de servicios.

²⁰http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=3182

Sin embargo ocurre a menudo que las inversiones normalmente se continúan realizando en zonas de alto riesgo, lo que ocasiona que las emergencias en el País se repitan casi de manera anual, más todavía si tomamos en consideración que en el futuro los efectos del cambio climático se presentaran cada vez de manera más agresiva, encontrándose nuestro país en una situación de mayor vulnerabilidad.

Por tal razón, el Proyecto de Ley tiene por objeto el proteger a las poblaciones ubicadas en áreas críticas que ponen en grave riesgo la vida humana y la inversión pública como consecuencia del impacto de fenómenos naturales u otros causados por la actividad humana.

Un aspecto que desalienta el tráfico de terrenos, expansiones urbanas informales, otras similares en lugares aún no saneadas o de riesgo, es tener claro que en estas zona el Estado no provisionará de servicios básicos, por lo que el Proyecto de ley prohíbe la instalación e implementación de servicios públicos permanentes, en zonas en riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, a fin de evitar futuros daños materiales y no materiales, con pérdidas significativas para la población y el Estado.

Si bien los Proyectos de Inversión Pública (PIP) analizan posibles riesgos en la zona de influencia, esta evaluación está a cargo de cada formulador, quien muchas veces no tiene acceso a información confiable, por tanto el proyecto de Ley propone que todas las localidades urbanas deben contar con un "Mapa geográfico de Riesgos" y antes de iniciar la formulación de un proyecto la entidad competente de la zona debe emitir el documento correspondiente precisando: "Si el ámbito de influencia del Proyecto se encuentra ubicado o no en una zona de Riesgo", asumiendo por consiguiente la responsabilidad funcional correspondiente.

La Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias, establece las sanciones, administrativas, civiles y penales, que correspondan, teniendo en cuenta que la omisión a la presente Ley pone en riesgo la vida de las personas, las pérdidas materiales de las familias, así como, los activos públicos del Estado Peruano propiamente dicho.

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 proteger justamente la seguridad de las personas que se encuentran asentadas en zonas adyacentes de alto riesgo en cauces de quebrada y/o zonas depresivas prohibiendo de manera expresa la instalación e implementación de servicios públicos permanentes a fin de evitar futuros daños materiales y no materiales, con pérdidas significativas para la población y el Estado, tomando en consideración que eso posibilita el asentamiento de poblaciones en asentamientos humanos y/o urbanizaciones sin tomar en cuenta que su instalación en dichas zonas pone en grave riesgo la integridad de las personas y la inversión propiamente dicha como consecuencia de los impactos de la naturaleza que hoy en día se vienen acrecentando de manera acelerada no solamente en nuestro país sino en el

mundo como consecuencia de los efectos del cambio climático y/o efecto invernadero.

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, con esta iniciativa legislativa lo que se pretende es dar sostenibilidad en el tiempo a los Proyectos de Inversión Pública (relacionados a la instalación de servicios públicos tales como agua y alcantarillado) por cuanto estos ya no tendrían que ser ejecutados en zonas críticas debido a que no se asegura su sostenibilidad en el tiempo y que muy por el contrario se expone a que dicha inversión sea perdida por los impactos y la furia de la naturaleza.

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 19) referido al Desarrollo Sostenible y gestión ambiental²¹. Para tal efecto, el Estado tiene como objetivo considerado en el literal c) que promoverá entre otras cosas el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras; así como, la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad de nuestro territorio; mas todavía sí tomamos en consideración que nuestro país se ubica en una posición de vulnerabilidad.

²¹ Según los datos extraídos de la página web de Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.