COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción el Proyecto de Ley 3587/2018-CR que propone la "Ley que incorpora en el Decreto Legislativo 1192 el reasentamiento poblacional como estrategia complementaria de compensación por la adquisición y expropiación de inmuebles para la ejecución de obras de infraestructura" presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del congresista Mártires Lizana Santos.

La Comisión de Vivienda y Construcción, en su sesión ordinaria del 03 de marzo de 2021, después del análisis y debate pertinente, acordó por mayoría la aprobación del presente dictamen.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Oyola Rodríguez, Paul García Oviedo, Rolando Ruíz Pinedo, Mario Javier Quispe Suárez, Luz Milagros Cayguaray Gambini, Daniel Oseda Yucra, e Yvan Quispe Apaza. Votaron en contra los congresistas Mártires Lizana Santos y Gilmer Trujillo Zegarra.

Presentaron licencia los congresistas Angélica Palomino Saavedra, Héctor Maquera Chávez y Eduardo Geovanni Acate Coronel.

I. SITUACIÓN PROCESAL

A. Estado procesal del proyecto de ley

El Proyecto de Ley 3371/2018-CR, se presentó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 30 de octubre de 2018 y fue decretado el 5 de noviembre de 2018 a la Comisión de Vivienda y Construcción como única comisión dictaminadora, ingresando a esta el 6 de noviembre de 2018.

B. Antecedentes legislativos

En el período parlamentario anterior no se han encontrado iniciativas legislativas con similar contenido al proyecto de ley materia de estudio.

C. Opiniones solicitadas

Conforme a la materia, se solicitó opinión a las siguientes entidades:

DESTINATARIO	DOCUMENTO	FECHA
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 246-2018-2019/CVS-CR-5	09/11/2018
Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio N° 247-2018-2019/CVC-CR-5	09/11/2018
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Oficio N° 248-2018-2019/CVC-CR-5	09/11/2018
Colegio de Ingenieros del Perú	Oficio N° 249-2018-2019/CVC-CR-5	09/11/2018
Cámara Peruana de la Construcción	Oficio N° 250-2018-2019/CVC-CR-5	09/11/2018
Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio P.O. N° 20-2018-2019/ CVC-CR-6	07/02/2019
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio P.O. N° 21-2018-2019/ CVC-CR-6	07/02/2019
Colegio de Ingenieros del Perú	Oficio P.O. N° 22-2018-2019/ CVC-CR-6	07/02/2019
Cámara Peruana de la Construcción	Oficio P.O. N° 23-2018-2019/ CVC-CR-6	07/02/2019
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Oficio P.O. N° 24-2018-2019/ CVC-CR-6	07/02/2019
Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio P.O. N° 36-2019-2020/ CVC-CR-6	11/09/2019

Adicionalmente se solicitó información a las siguientes entidades:

Gobierno Regional de Lambayeque	Oficio N° 066-2020-2021/JCOR-CVC-CR	15/06/2020
Ministerio de Agricultura y Riego	Oficio N°067-2020-2021/JCOR-CVC-CR	15/06/2020
Ministerio de la Producción	Oficio N°068-2020-2021/JCOR-CVC-CR	15/06/2020

D. Opiniones recibidas

Se recibieron las siguientes opiniones institucionales:

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Con oficio N°077-2019-VIVIENDA/DM del 11 de marzo de 2019 el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Javier Piqué del Pozo remite la opinión solicitada y adjunta el Informe N°156-2019-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica de dicho ministerio.

El referido informe concluye que el proyecto de ley no resulta viable porque contraviene el marco legal vigente; establece que la relocalización poblacional es complementaria para aquellos casos en los que "la valorización es insuficiente para asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectado sin tener en cuenta que el literal a del numeral 34.1 del artículo 34 del Decreto Legislativo N°1192 contempla la posibilidad de la revisión en vía arbitral o judicial del valor de tasación del bien inmueble objeto de expropiación, con lo cual el afectado con la expropiación puede cuestionar el valor de la tasación, de ser el caso.

El informe agrega que no existe sustento legal para otorgar una compensación adicional y que no se ha tenido en cuenta la forma en que los terrenos serían transferidos a favor de los beneficiados.

Por lo señalado advierten que la propuesta normativa no es compatible con el marco legal establecido por la Constitución Política del Perú y el Decreto Legislativo N°1192.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Con oficio N°198-2019-ANGR/P del 3 de abril de 2019 el Ing. Mesías Guevara Amasifuén, Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, en representación de los 25 gobiernos regionales del Perú adjunta la opinión técnico legal de la ANGR, señalando estar en desacuerdo con el proyecto de ley N°3587/2018-CR.

Ministerio de la Producción

Con Oficio N°0923-2020-PRODUCE/SG del 14 de julio de 2020 el señor Fernando Alarcón Díaz, secretario general de PRODUCE, remite el Informe N°407-2020-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica dando respuesta a lo solicitado, en referencia a proyectos de pesca, industriales o acuícolas comprendidos en los alcances del Proyecto de Ley N°3587/2018-CR.

Este informe concluye que desde el punto de vista legal, la Oficina General opina que, de conformidad con los fundamentos legales referidos en el Título II. Análisis y la sustentación contenida en los documentos emitidos por los despachos Viceministeriales de Pesca y Acuicultura y de MYPE e Industria, detallados en los numerales 2.10 y 2.11 del presente informe, respectivamente, corresponde hacer de conocimiento de la Presidencia de la Comisión de Vivienda y Construcción, en atención a la solicitud formulada

mediante el Oficio N°068-2020-2021/JCOR-CVC-CR, que los órganos y programas nacionales del Ministerio de la Producción, y sus Organismos Públicos Adscritos correspondientes no cuentan ni son competentes para la ejecución de pequeños proyectos de pesca, industriales o acuícolas que podrían estar comprendidos en los alcances del literal e) del artículo 48 que propone el Proyecto de Ley N°3587/2018-CR.

Ministerio de Agricultura y Riesgo (Ahora Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego)

Con Oficio N°343-2019-MINAGRI-DM del 21 de agosto de 2020 el señor Jorge Luis Montenegro Chavesta, Ministro de Agricultura y Riego, remite el Memorando N°1145-2020-MINAGRI-SG/OGPP con el que se alcanza el Informe N°554-2019-MINAGRI-SG/OGPP-OPMI, elaborado por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto a través de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones de este Ministerio, donde se hace de su conocimiento que el MINAGRI NO cuenta con proyectos en materia agrícola y pecuarios que se encuentren comprendidos en los alcances del literal e) del artículo 48 que propone el proyecto de ley N°3587/2018-CR, para la incorporación en el Decreto Legislativo 1192.

Del mismo modo, el Informe concluye que no es competencia de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones – OPMI del Ministerio de Agricultura y Riego, determinar el mecanismo legal que posibilitarían la inclusión de estas inversiones en la iniciativa legislativa propuesta por la Comisión de Vivienda y Construcción.

Otras opiniones

No se ha recibido respuesta de la Asociación de Municipalidades del Perú, del Colegio de Ingenieros del Perú, de la Cámara Peruana de la Construcción ni del Gobierno Regional de Lambayeque.

Al GORE Lambayeque se le solicitó un informe respecto a los resultados de la aplicación de la Ordenanza Regional N°026-2006-GR.LAMB/CR y la Ordenanza Regional N°014-2017-GR.LAMB/CR en relación con los Planes de Compensación y Relocalización Involuntaria (PCRI) para las poblaciones ubicadas en la zona de influencia del Proyecto de Irrigación e Hidroenergético Olmos. Asimismo, saber cuántos propietarios o posesionarios se incluyeron en los PCRI, cuántos predios urbanos y rurales fueron expropiados, cuánto fue el total pagado por las expropiaciones,

cuántas hectáreas se expropiaron, en promedio cuánto se pagó por m2 de cada vivienda y de cada hectárea cultivada, qué contiene o qué componentes tienen los PCRI, los vacíos normativos que encuentran en el ordenamiento jurídico actual que limita o podría limitar la compensación a las poblaciones reasentadas y sus propuestas para superarlo.

Sin embargo, a la fecha de aprobación de este dictamen no tenemos respuesta del Gobierno Regional.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

El Proyecto de Ley 3587/2018-CR propone una Ley que incorpora en el Decreto Legislativo 1192 el reasentamiento poblacional como estrategia complementaria de compensación por la adquisición y expropiación de inmuebles para la ejecución de obras de infraestructura.

La proposición de ley tiene por objeto adicionar el Titulo VIII al Decreto Legislativo 1192, a fin de incorporar el reasentamiento de poblaciones afectadas como estrategia complementaria de compensación por la adquisición o expropiación de bienes inmuebles para la ejecución de obras de infraestructura, conforme lo establecido en el artículo 45° que se adiciona.

Así, se propone incorporar el siguiente texto legal:

"TÍTULO VIII

DE LOS PLANES DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL

Artículo 45°. - Reasentamiento poblacional

Las entidades del Estado o los inversionistas privados que bajo cualquier modalidad de asociación público-privada ejecutan obras de infraestructura declaradas de necesidad pública, están facultadas a ejecutar estrategias de relocalización de las poblaciones afectadas por la adquisición o expropiación de sus inmuebles para la ejecución de dichas obras.

La relocalización poblacional es una forma de compensación complementaria a la indemnización justipreciada, en los casos; en que la valorización es insuficiente para asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados, a juicio razonable de la entidad o del ejecutor del Proyecto.

Artículo 46°. - De la libertad de acogimiento

Sin perjuicio del cobro de la indemnización justipreciada por sus predios, los

pobladores afectados se acogerán en forma libre y voluntaria a la relocalización poblacional a través de la ejecución de Planes de Compensación y Reasentamiento.

Artículo 47°. - De las áreas de acogida

La relocalización poblacional se realizará en terrenos de propiedad del Estado, o de los gobiernos regionales o gobiernos locales de la zona de influencia del proyecto de infraestructura, los que serán previamente identificados por las autoridades involucradas conjuntamente con la población beneficiaria. La relocalización también puede hacerse en terrenos habilitados por las obras de infraestructura.

Artículo 48°. - Del contenido de los Planes de Compensación y Reasentamiento

Los Planes de Compensación y Reasentamiento contendrán las siguientes actividades y programas:

a. Identificación, empadronamiento y evaluación de la población a ser relocalizada.
b. Ubicación y saneamiento físico legal de las áreas de acogida de la población afectada, incluso en terrenos habilitados por los Proyectos de Infraestructura.
c. Programa de habilitación urbana y construcción de infraestructura de servicios básicos y equipamiento urbano en las áreas de reasentamiento.
d. Programa de construcción de viviendas y/o de módulos básicos.
e. Programación y ejecución de proyectos de negocios agropecuarios y de otros proyectos productivos con la participación directa de la población involucrada.
f. Programas de desarrollo social orientados a la promoción y protección de mujeres, niños y adultos mayores.
g. Indicación de las Entidades involucradas precisando sus competencias.
h. Cálculo de costos de reposición para el financiamiento de las actividades y programas de inversión que forman parte del Plan.
i. Cronograma de ejecución del Plan.

Artículo 49°. - Financiamiento del Plan

El Plan de Compensación y Reasentamiento se ejecutará con cargo a los siguientes recursos financieros:

1. Los recursos que las entidades del Estado, el inversionista, o ambos, destinen al programa de responsabilidad social respecto de la ejecución del proyecto de Infraestructura.

2. *Los recursos que el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales del área de influencia del Proyecto asignen en su presupuesto institucional Plan de Compensación y Reasentamiento, sin demandar recursos adicionales tesoro público."*

La Exposición de Motivos señala lo siguiente:

DECRETO LEGISLATIVO 1192

El Decreto Legislativo 1192 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 de Obras de Infraestructura contiene las normas que regulan los procesos de expropiación, a que se refieren los artículos 70° de la Constitución Política del Perú, 928° del Código Civil y 519° al 532° del Código Procesal Civil.

Durante la vigencia de la Constitución de 1993 la legislación en materia de expropiación de inmuebles ha sido diversa, ha variado en la medida que se iban configurando cambios en la economía y la legislación presentaba límites que dificultaban las procesos expropiatorios, En ese marco constitucional, el Decreto Legislativo 1192 ***"tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a los procesos de adquisición y expropiación de inmuebles, transferencia de bienes inmuebles de propiedad del Estado y liberación de Interferencias para la ejecución de Obras de Infraestructura"*** aplicables por todas las entidades del sector público en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local), y por las personas naturales o las personas jurídicas.

a. Los actos transferenciales

Las transacciones propias del tráfico comercial de bienes inmuebles reguladas por el Decreto Legislativo 1192, son:

a.1 La Adquisición, entendida corno transferencia voluntaria de parte de los propietarios del bien inmueble, necesario para la ejecución de las Obras de Infraestructura en beneficio del Estado *"actuando a través de alguna de las entidades públicas, incluyendo a los titulares de proyectos de las empresas públicas de accionariado estatal o municipal, prestadoras de servicios de saneamiento".*

a.2 La Expropiación, entendida como *"la transferencia forzosa de! derecho de propiedad privada, sustentada en causa de seguridad nacional o necesidad pública autorizada únicamente por ley expresa del Congreso de la República, a*

favor del Estado, a iniciativa del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales y previo pago en efectivo de la indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual daño".

b. Procedimientos

Los procedimientos establecidos por la ley para la Adquisición o Expropiación de los inmuebles que han sido identificados como necesarios para la ejecución de Obras de Infraestructura, son los siguientes:

b.1 En el caso de la adquisición es el trato directo que promueve el Estado como interesado inmediato en la ejecución de las obras, o los inversionistas privados señalados en los contratos de asociación público-privada, formalizándose la transacción mediante contrato y la consiguiente suscripción del Formulario Registral

b.2 En el caso de la Expropiación. se sigue la vía arbitral o judicial una vez descartada la oferta de adquisición se haya emitido previamente la ley autoritativa del proceso de expropiación, El sujeto activo {Estado) emite la norma que aprueba la ejecución de la expropiación del bien inmueble el valor de la tasación, mediante Resolución Ministerial, Acuerdo de Consejo Regional o Acuerdo de Concejo, si los agentes activos son el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales o los Gobiernos Locales, respectivamente.

c. El valor de la tasación

El valor de la tasación para adquirir o expropiar inmuebles destinados a la ejecución de Obras de Infraestructura lo fija oficialmente el Área de Tasaciones de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Para ello adopta criterios como el valor comercial del inmueble (que incluye el valor del terreno, las edificaciones y las plantaciones preexistentes a la tasación), y el valor del perjuicio económico (lucro cesante y daño emergente). En los procesos de expropiación, la indemnización justipreciada es el valor de la Tasación, que es el precio que se debe pagar por todo concepto al propietario o propietarios.

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La legislación vigente he previsto la indemnización justipreciada de los inmuebles afectados en los procesos de adquisición y/o expropiación, cuyo valor es determinado por el órgano competente del Ministerio de Vivienda de acuerdo con los criterios establecidos en la normatividad vigente. Sin embargo, lo que salta a la vista es un conjunto de problemas que la legislación no

contempla ni forman parte de la indemnización justipreciada, como son los siguientes:

1. Generalmente los inmuebles que son materia de expropiación para la ejecución de Obras de Infraestructura son viviendas rusticas y terrenos eriazos dedicados a la economía natural o de autoconsumo, por lo que el valor de tasación es demasiado bajo en relación con las necesidades de sobrevivencia de los propietarios afectados.
2. Debido al bajo valor de tasación las indemnizaciones por la expropiación de los predios no compensan el valor que éstos representan para los propietarios, tanto para el desenvolvimiento de su vida familiar y comunal como para el financiamiento de su sobrevivencia en espacios alternativos mediante la reconstrucción de viviendas con servicios básicos y condiciones mínimas de habitabilidad.
3. La afectación de los predios produce el desmembramiento y dispersión del grupo social, alterándose las formas de vida y de trabajo de los propietarios así como las costumbres y prácticas sociales y culturales que les son propias, con la consiguiente pérdida de su identidad comunal y de sus perspectivas de subsistencia.

PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Para hacer frente a los problemas generados por la expropiación de inmuebles para la ejecución de obras de infraestructura, se propone modificar el Decreto Legislativo 1192, adicionando el Título con los artículos 45°, 46°, 47°, 48° y 49°, a fin de regular el Reasentamiento de las poblaciones afectadas, señalando lo siguiente:

a. Artículo 45°, establece que el Estado o los inversionistas privados en el caso de asociaciones público-privadas, deben ejecutar Planes de Compensación y Reasentamiento de las poblaciones afectadas por la adquisición y/o expropiación de sus inmuebles para la ejecución de obras de infraestructura, como estrategia complementaria de compensación cuando el justiprecio está por debajo de las necesidades mínimas para la continuidad del proyecto de vida familiar.

b. Artículo 46°, reconoce que los pobladores afectados podrán acogerse libre y voluntariamente a los Planes de Compensación y Reasentamiento sin perjuicio de cobrar su indemnización justipreciada

c. Artículo 47°, establece que el reasentamiento poblacional tendrá lugar a predios de propiedad del Estado en las zonas de influencia del proyecto de Inversión, previamente identificadas en coordinación con la población involucrada, Se establece, también, que el reasentamiento puede hacerse a

terrenos que hayan sido habilitados por la ejecución de las obras de infraestructura,

d. Artículo 48°, se establecen el conjunto de actividades y programas que deben contener los Planes de Compensación y Reasentamiento, entre otros el saneamiento físico legal de las áreas de acogida, la habilitación urbana y construcción de viviendas, la programación y ejecución de proyectos de negocios agropecuarios y de otros proyectos productivos, así como las responsabilidades de las entidades que intervienen en su ejecución.

e. Artículo 49°, se establecen las fuentes de financiamiento de los Planes de Compensación y Reasentamiento: los fondos que las entidades destinen a los programas de responsabilidad social, así como los recursos que el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y gobiernas locales asignen en sus presupuestos institucionales a los Planes de Compensación y Reasentamiento, sin que ello implique recursos adicionales del tesoro público.

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

En nuestro ordenamiento jurídico tenemos, como un importante antecedente normativa, la Ley 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de muy Alto Riesgo no Mitigable, que regula la ejecución de Planes de Reasentamiento de las poblaciones localizadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable dentro del territorio nacional, destinados a la protección de la vida, del patrimonio, de los derechos e intereses de la población asentada en dichos espacios, así como a garantizar la sostenibilidad de la inversión pública en infraestructura social y económica.

En el presente caso, en la ejecución de obras públicas de infraestructura se torna indispensable enfrentar situaciones similares a las que aborda la Ley 29869, por cuanto se debe garantizar la continuidad y sostenibilidad de las poblaciones afectadas por la expropiación de sus inmuebles. Para ello, el Plan de Reasentamiento constituye un documento de gestión donde se establecen las acciones, entidades que intervienen y sus responsabilidades, plazo de ejecución, costos de las actividades y proyectos, así como información en relación con la población involucrada e identificación y saneamiento de las áreas de acogida, etc.

Por lo señalado, la Ley 29869 es un referente importante para considerar como una estrategia complementaria al pago del justiprecio, que permitirá asegurar que la población obligada a abandonar sus viviendas y predios para la ejecución de Proyectos de Infraestructura reciba una compensación adicional

que le permita continuar sus proyectos de vida, mediante el desarrollo de proyectos de negocios agropecuarios y de otros proyectos productivos que les provea de ingresos con sostenibilidad.

EL REASENTAMIENTO COMO ESTRATEGIA DEL BANCO MUNDIAL

Mediante la Directriz Operacional OD 4.12 de diciembre de 2001, el Banco Mundial introdujo como política operacional y normas de procedimiento las estrategias de reasentamiento poblacional, aplicables cuando los desplazamientos sean inevitables para la ejecución de los proyectos de infraestructura.

Señala la Directriz que toda estrategia de reasentamiento debe contener un Programa de Desarrollo Sostenible que proporcione oportunidades y recursos de inversión suficientes, para que las personas desplazadas por el Proyecto de Infraestructura puedan participar de los beneficios de este, incorporándolos en la planificación y ejecución de dichas Programas de Reasentamiento. Esto permitirá que las personas desplazadas puedan mejorar sus medios de subsistencia y sus niveles de vida, o por lo menos recuperar los niveles que tenían antes del desplazamiento.

Precisa el Banco Mundial, que para hacer efectivo el Programa de Desarrollo Sostenible, deberá elaborarse el Plan de Reasentamiento que asegure a las poblaciones desplazadas:

a. Ser informadas de sus opciones técnicas y económicas viables de reasentamiento, y se le otorgue una indemnización inmediata equivalente al costo de reposición por las pérdidas de sus inmuebles.
b. Recibir asistencia técnica y subsidios para el traslado físico viviendas o espacios habilitados para vivienda, áreas agrícolas cuya ubicación y conectividad sean más ventajosos que las áreas expropiadas,
c. Recibir apoyo después del desplazamiento a fin de restablecer sus medios de subsistencia y sus niveles de vida, así como facilidades de crédito, capacitación y oportunidades de empleo.

EXPERIENCIA PILOTO DE REASENTAMIENTO EN EL PERÚ

Con la ejecución de las obras del Proyecto de Irrigación e Hidroenergético de Olmos, tanto en la construcción del Embalse Limón en la cuenca del rio Huancabamba, como en la construcción del Túnel Trasandino y Obras complementarias para la ampliación de la frontera agrícola en las pampas de Olmos, el Gobierno Regional de Lambayeque ha expedido dos importantes

normas:

a. La Ordenanza Regional N°026-2006-GR.LAM/CR, del 25 de agosto de 2006, por la cual se aprobaron las Directrices para la Elaboración y Aplicación de Planes de Compensación y Relocalización Involuntaria (PCRI) para el Proyecto de Irrigación e Hidroenergético de Olmos. El objeto de dicha ordenanza es el establecimiento e implementación de Planes de Compensación y Relocalización Involuntaria, orientados a proveer de sistemas alternativos de vivienda y satisfacción de necesidades básicas, así como de proyectos productivos para que los pobladores afectadas en sus predios puedan proseguir sus formas de vida y productividad económica,
b. La Ordenanza Regional N° 014-2017-GR.LAMB/CR, del 23 de agosto de 2017, por la que se autoriza al Proyecto Especial Olmos Tinajones, PEOT, a culminar los procesos de relocalización implementados en la ejecución de las Obras de Trasvase y de Distribución de Agua en la Primera Etapa del Proyecto de Irrigación e Hidroenergético Olmos, que comprende la transferencia de propiedad a título gratuito de los lotes módulos de vivienda ubicados en las Habilitaciones Urbanas Huabal Alto y La Algodonera.

Es en este marco que el PEOT construyó módulos de vivienda e infraestructura social y equipamiento urbano en el caserío Huabal en la zona del Embalse Limón, y en el sector La Algodonera en Olmos, destinados a la relocalización de los afectados por la expropiación de inmuebles para la ejecución de las obras del Proyecto.

Sin embargo, en este proceso el PEOT encuentra un vacío normativo que hace imposible la compensación a las poblaciones reasentadas mediante la entrega gratuita de predios del Estado, o de áreas agrícolas habilitadas por la puesta en operación del Proyecto.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Ley 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- Decreto Legislativo 295, Código Civil. Régimen legal de la expropiación.
- Decreto Legislativo 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.

- Decreto Legislativo 1362, Decreto Legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos en activos.
- Decreto Supremo 011-2019-VIVIENDA Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del 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. (Sistematiza el Decreto Legislativo N° 1192, Decreto Legislativo N° 1210, Decreto Legislativo N° 1330 y el Decreto Legislativo N° 1366)

IV. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

A. Análisis técnico

Problema identificado con el valor de la tasación

El proyecto de ley menciona que existen problemas que la legislación no contempla ni forman parte de la indemnización justipreciada cuando se expropian inmuebles destinados a la ejecución de Obras de Infraestructura y señala que:

1. Generalmente los inmuebles que son materia de expropiación para la ejecución de Obras de Infraestructura son viviendas rústicas y terrenos eriazos dedicados a la economía natural o de autoconsumo, por lo que el valor de tasación es demasiado bajo en relación con las necesidades de sobrevivencia de los propietarios afectados.
2. Debido al bajo valor de tasación las indemnizaciones por la expropiación de los predios no compensan el valor que éstos representan para los propietarios, tanto para el desenvolvimiento de su vida familiar y comunal como para el financiamiento de su sobrevivencia en espacios alternativos mediante la reconstrucción de viviendas con servicios básicos y condiciones mínimas de habitabilidad.
3. La afectación de los predios produce el desmembramiento y dispersión del grupo social, alterándose las formas de vida y de trabajo de los propietarios así como las costumbres y prácticas sociales y culturales que les son propias, con la consiguiente pérdida de su identidad comunal y de sus perspectivas de subsistencia.

Solución que se propone

Con la finalidad de solucionar esta problemática se propone incluir los

siguientes artículos en el Decreto Legislativo 1192:

a. Artículo 45°, establece que las entidades del Estado o los inversionistas privados en el caso de asociaciones público-privadas están facultadas a ejecutar estrategias de relocalización de las poblaciones afectadas por la adquisición o expropiación de sus inmuebles para la ejecución de obras de infraestructura declaradas de necesidad pública.

   La relocalización poblacional es una forma de compensación complementaria a la indemnización justipreciada, en los casos en que la valorización es insuficiente para asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados, a juicio razonable de la entidad o del ejecutor del proyecto.

b. Artículo 46°, reconoce que los pobladores afectados podrán acogerse libre y voluntariamente a la relocalización poblacional a través de la ejecución de Planes de Compensación y Reasentamiento, sin perjuicio del cobro de la indemnización justipreciada por sus predios.

c. Artículo 47°, establece que el reasentamiento poblacional tendrá lugar en terrenos de propiedad del Estado, de los gobiernos regionales o de los gobiernos locales de la zona de influencia del proyecto de infraestructura, previamente identificadas por las autoridades involucradas junto con la población beneficiaria. La relocalización también puede hacerse en terrenos habilitados por las obras de infraestructura,

d. Artículo 48°, se establecen el conjunto de actividades y programas que deben contener los Planes de Compensación y Reasentamiento, entre otros el saneamiento físico legal de las áreas de acogida, la habilitación urbana y construcción de infraestructura de servicios básicos, la programación y ejecución de proyectos de negocios agropecuarios y de otros proyectos productivos, así como las responsabilidades de las entidades que intervienen en su ejecución.

e. Artículo 49°, se establecen las fuentes de financiamiento de los Planes de Compensación y Reasentamiento: los fondos que las entidades destinen a los programas de responsabilidad social, así como los recursos que el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y gobiernas locales asignen en sus presupuestos institucionales a los Planes de Compensación y Reasentamiento, sin que ello implique recursos adicionales del tesoro público.

Análisis comparativo entre el problema y la solución propuesta

El problema estriba en el supuesto que el valor de tasación del inmueble que se expropia es demasiado bajo en relación con las necesidades de sobrevivencia de los propietarios afectados y se plantea como solución que

en adición a la indemnización justipreciada los pobladores se acojan de manera voluntaria a la relocalización poblacional a través de la ejecución de Planes de Compensación y Reasentamiento, como compensación complementaria a la indemnización justipreciada, en los casos que la valorización sea insuficiente para asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados, a juicio razonable de la entidad pública o del ejecutor del proyecto.

La Constitución Política en el artículo 70 señala a la letra: *"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*."

Este texto contempla el pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluye compensación por el eventual perjuicio y acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el proceso expropiatorio. La compensación complementaria que propone el proyecto de ley implica Planes de Compensación y Reasentamiento que no están contemplados en la Constitución Política y se constituyen en beneficios adicionales a la indemnización justipreciada. La solución parte del supuesto de un infravalor de tasación justipreciada e incluye el concepto de asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados, esto es de padres e hijos, lo que resulta indeterminado para poder valorarlo y excede lo dispuesto por la Constitución Política en materia de indemnización justipreciada por expropiación de un inmueble.

De otro lado, el artículo 49° propuesto sobre el Financiamiento del Plan (de Compensación y Reasentamiento) implica gasto público, lo que contraviene el artículo 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso que señala que las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los congresistas no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

Además, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el Artículo 13.- Fijación del valor de la tasación del TUO del Decreto Legislativo 1192, que establece lo siguiente:

13.2 El valor del perjuicio económico: Incluye la indemnización por el eventual perjuicio, que comprende únicamente al lucro cesante y daño emergente, siempre que se encuentren acreditados y/o cuenten con un informe debidamente sustentado por parte del Sujeto Activo o del Beneficiario. No procede indemnización de carácter extrapatrimonial. El monto de la indemnización incluye los gastos de traslado de bienes dentro del territorio nacional en que deberá incurrir el Sujeto Pasivo como consecuencia de la Adquisición o Expropiación, como parte del daño emergente.

13.3. El valor de la Tasación debe tener una antigüedad no mayor a dos años al momento de la expedición de la norma que aprueba la ejecución de la Expropiación.

13.4. En el proceso de Expropiación, la indemnización justipreciada es el valor de la Tasación, constituyendo el precio a pagarse por todo concepto al Sujeto Pasivo.

Considerando estas razones, lo propuesto en el proyecto de ley 3587/2018-CR no sería atendible por cuanto excede a lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución Política, contraviene el artículo 76 del Reglamento del Congreso y no concuerda con lo dispuesto con el Decreto Legislativo 1192 en lo referido al valor de la tasación del inmueble expropiado, por lo que existiría una antinomia jurídica en la propia ley (incongruencia o contradicción).

B. Análisis de las opiniones e informaciones recibidas

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

El Informe N°156-2019-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento señala lo siguiente en su opinión técnica:

4.1 DE LA OPINIÓN TÉCNICA

A través del Memorándum N°1159-2018-VIVIENDANMCS-DGPRCS, la DGPRCS, remite la Ficha Técnica elaborada por su Dirección de Construcción, que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley, señalando que contraviene el marco legal vigente, por lo siguiente:

"(...) consideramos que las medidas propuestas en el proyecto de ley, referidas a establecer el reasentamiento poblacional, como medida complementaria a la indemnización justipreciada, contraviene el marco legal vigente en materia de expropiaciones, debido a que:

El pago de la indemnización justipreciada excluye cualquier posibilidad de incluir indemnizaciones de carácter extrapatrimonial.

Por mandato expreso de la Constitución, la indemnización justipreciada además del valor comercial del inmueble incluye la indemnización por el eventual perjuicio, que, a su vez, comprende el lucro cesante y daño emergente, con lo cual se garantiza el pago justo por el valor del bien.

El proyecto de ley parte de un supuesto negado por la normativa vigente, en el sentido que la indemnización fijada pagada al afectado en el proceso expropiatorio considera el valor justo del inmueble, no siendo posible que esta sea "insuficiente para asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados". En todo caso, subsiste el derecho del afectado de iniciar el proceso judicial o arbitral para cuestionar el valor de tasación.

(…)

De otro lado, la propuesta para incorporar el reasentamiento poblacional como mecanismo de compensación complementaria a la indemnización justipreciada, supone un doble resarcimiento al sujeto pasivo, medida que es contraria a la Constitución y a la normativa vigente en materia de expropiaciones. "

Mediante Informe N°293-2018-VIVIENDANMCS-DGPPCS, la DGPPCS emite opinión sobre el Proyecto de Ley, señalando lo siguiente:

3. Al respecto, el proyecto de ley hace mención a una reubicación definitiva de la población afectada, precisando como figura aplicada la "relocalización" para luego señalar que es bajo el mecanismo de reasentamiento. Es necesario se uniformice los conceptos señalados en proyecto de ley. (…).

Sin perjuicio de ello, en el proyecto de ley, en el segundo párrafo del artículo 45 precisa que la “relocalización" es una forma de compensación complementaria a la indemnización justipreciada en los casos en que la valorización es insuficiente para asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados, a juicio razonable de la entidad o del ejecutor del Proyecto; sin embargo, en los artículos siguientes se desarrolla la aplicación de un Plan de Compensación y Reasentamiento.

Es importante tener en cuenta que al señalar que la "relocalización" se da "en los casos en que la valorización es insuficiente para asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados, a juicio razonable de la entidad o del ejecutor del Proyecto", está sujetando a que su aplicación se de en base a criterios subjetivos,

(…).

(…)

4. Sobre el financiamiento de los Planes de Reasentamiento, es preciso tener en cuenta que no todos los proyectos ejecutados bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, contienen en su presupuesto un Programa de Responsabilidad Social, esa figura se da más en los casos de proyectos referidos a infraestructura que conllevará un impacto en la población o su ámbito.

(…)"

Mediante Informe N°16-2019-VIVIENDA//VMVU-DGPRVU, la DGPRVU, hace llegar la Ficha Técnica elaborada por su Dirección de Ordenamiento e Integración de Centros Poblados, mediante la cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley, señalando lo siguiente:

"(…)

e. El Proyecto de Ley N°3587/2018-CR, propone una forma de compensación adicional a la normada en el Decreto Legislativo 1192, consistente en la relocalización poblacional, en los casos en que la valorización es insuficiente para asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados, a juicio razonable de la entidad o del ejecutor del proyecto.

Sin embargo, en el proyecto de ley no se establece cuáles serían los criterios para establecer el "juicio razonable" para la determinación de cuando la valorización es insuficiente. Siendo que el Plan de Compensación y Reasentamiento requiere el financiamiento del tesoro público, la forma de otorgarse no puede ser discrecional, por lo que en el Proyecto de Ley debería establecer los criterios para ejecutar una relocalización poblacional como forma de compensación complementaria a la indemnización justipreciada."

Por su parte, mediante Oficio N°01931-2019/SBN, la SBN, remite su opinión sobre el Proyecto de Ley, señalando lo siguiente:

"(…)

5. La SBN, como ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE), es competente para emitir opinión únicamente respecto de las disposiciones que tienen relación con los bienes estatales en el marco del SNBE; así, del articulado del Proyecto se ha identificado que solo cumple esta condición el artículo 47.

6. El artículo 47 tiene vinculación con las normas relativas a los bienes estatales, pues dispone que el área de acogida para los beneficiarios por el Programa de Compensación y Reasentamiento se realizaría en terrenos del

Estado, o de los gobiernos regionales o gobiernos locales, o en los terrenos habilitados por las obras de infraestructura; sin embargo no precisa la forma en que estos serían transferidos a favor de tales beneficiarios, y si esta sería a título gratuito u oneroso.

7. En ese sentido, siendo una garantía del Sistema Nacional de Bienes Estatales-SBNE que la transferencia de predios a particulares solo es factible a título oneroso y a valor comercial; siendo la regla que se efectúe mediante subasta pública, y excepcionalmente en forma directa, deberá se señalarse expresamente en el artículo 47 la forma en que se adjudicarán los terrenos a los beneficiarios.

(…)"

Finalmente, mediante Memorándum N°291-2019-VIVIENDA/VMVU/PNC, el PNC emite opinión sobre el Proyecto de Ley, señalando lo siguiente:

"(…)

1. Con el presente proyecto de Ley se quiere incorporar adicionalmente al pago del valor del predio, el reasentamiento poblacional, como una forma de compensación, en los casos que la valorización sea insuficiente para asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados, a juicio razonable de la entidad o del ejecutor del Proyecto; en ese sentido, tiene que evaluarse el impacto que tendría fa iniciativa en el Presupuesto Público, teniendo en consideración que el Estado o inversionista paga por el valor del predio, constituyendo en ese sentido un doble gravamen al Estado.

2. En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no se ha efectuado un análisis de los afectados que recibirán valorizaciones insuficientes a fin de evaluar el impacto de la norma.

3. (…)

4. No se ha tomado en consideración el tiempo que demora un proceso de reasentamiento poblacional, lo que constituiría un obstáculo para la ejecución de obras de infraestructura en los referidos a la adquisición o expropiación de predios.

5. En el Proyecto de Ley, se ha incurrido en el uso indistinto de términos que tienen significado diferente: Relocalización Poblacional y Reasentamiento Poblacional. (...).

6. El Proyecto de Ley N°3587-2018-CR, se considera una propuesta inviable; tanto el Estado o inversionista cuando necesiten ejecutar proyectos de inversión, pagarán el valor del predio afectado, previa valorización, y de no existir acuerdo se realizará un proceso de expropiación con el pago del justiprecio; el ejecutar la compensación y reasentamiento, conlleva pagar doble al afectado, con ello generar impacto en la iniciativa de gasto en el

Presupuesto Público, constituyendo en ese sentido un doble gravamen al Estado.

(…)"

4.2 DE LA OPINIÓN LEGAL

4.2.1 Como se aprecia del Proyecto de Ley, este tiene por objeto adicionar el Título VIII al Decreto Legislativo N°1192, a fin de incorporar el reasentamiento de poblaciones afectadas como estrategia complementaria de compensación por la adquisición o expropiación de bienes inmuebles para la ejecución de obras de infraestructura, para lo cual se establece que debe contarse con áreas de acogida (terrenos de propiedad del Estado, del Gobierno Regional o Local); así como, contar con un Plan de Compensación y Reasentamiento, en cual debe contener actividades en las áreas de reasentamiento, entre otras como, el programa de habilitación urbana y construcción de infraestructura de servicios básicos y equipamiento, programa de construcción de vivienda y/o módulos básicos. Finalmente, se hace referencia a que el Plan antes citado se ejecutará con cargo a los recursos destinados al Programa de Responsabilidad Social del proyecto, y recursos del Gobierno Nacional, Regional o Local.

4.2.2 El artículo 70 de la Constitución Política del Perú dispone que "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."

4.2.3 Por su parte, el artículo 13 de la Ley Marco, establece que el valor de la Tasación para adquirir inmuebles destinados a la ejecución de Obras de Infraestructura en el marco del mencionado Decreto Legislativo se efectúa considerando el valor comercial del inmueble y el valor del perjuicio económico, siendo que este último "incluye la indemnización por el eventual perjuicio, que comprende únicamente al lucro cesante y daño emergente, siempre que se encuentren acreditados y/o cuenten con un informe debidamente sustentado por parte del Sujeto Activo o del Beneficiario. No procede indemnización de carácter extrapatrimonial. (.. .)" *(el subrayado es nuestro)*

4.2.4 Como se desprende de lo antes señalado, la legislación vigente contempla en el caso de una expropiación, el pago de una indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio, que comprende únicamente al lucro cesante y daño emergente, estableciéndose

además, la improcedencia de una indemnización extrapatrimonial.

4.2.5 Teniendo en cuenta lo antes señalado, opinamos que:

a) El Proyecto de Ley contraviene el marco legal vigente al considerar la posibilidad de relocalización poblacional como una forma de compensación complementaria a la indemnización justipreciada por la adquisición o expropiación de bienes inmuebles para la ejecución de obras de infraestructura, pues no sólo establece la posibilidad de una compensación complementaria distinta al lucro cesante y daño emergente, sino que esta además tiene carácter extrapatrimonial, al estar destinada a asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados.

b) El Proyecto de Ley establece que la relocalización poblacional es complementaria para aquellos casos en los que "la valorización es insuficiente para asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados", sin tener en cuenta que el literal a del numeral 34.1 del artículo 34 del Decreto Legislativo N°1192 contempla la posibilidad de la revisión en vía arbitral o judicial del valor de tasación del bien inmueble objeto de expropiación, con lo cual el afectado con la expropiación puede cuestionar el valor de tasación, de ser el caso.

c) No existe sustento legal para otorgar una compensación adicional. El Tribunal Constitucional en la sentencia STC 0319-2013-AA, sostiene con relación a la expropiación *"que se trata de un procedimiento que carece de una etapa de negociación que permita al Estado y al expropiado obtener un beneficio económico (lo que sí sucede en las enajenaciones voluntarias) pues el uso de esta potestad estatal se limita al desarrollo de obras en beneficio del interés general, las cuales en definitiva, buscan un bienestar en la ciudadanía y no una generación de ingresos*", es decir, para el Tribunal Constitucional, la expropiación es un acto forzoso que no permite negociar el valor de la transferencia con el fin de obtener un beneficio mayor, sino que como máximo se puede exigir lo mismo que se pierde. En ese sentido, al estar previsto en la legislación vigente el pago de una indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio.

Del mismo modo, la sentencia en mención señala que los factores que la legislación peruana establecen en referencia a la expropiación, "resultan adecuados a lo que jurisprudencia interamericana ha acogido como factores de determinación de la indemnización justa, siempre que se tome en cuenta las características que dicho bien ofrece"

d) No se ha tenido en cuenta la forma en que los terrenos serían transferidos a favor de los beneficiarios. Sin perjuicio de lo señalado en los puntos anteriores, y con relación al extremo de la propuesta normativa referido a

que el área de acogida para los beneficiarios por el Programa de Compensación y Reasentamiento se realizaría en terrenos del Estado, o de los gobiernos regionales o gobiernos locales, o en los terrenos habilitados por las obras de infraestructura propuesta no precisa la forma en que dichos terrenos serían transferidos a los beneficiarios y si dicha transferencia sería a título gratuito u oneroso, más aún si, como ha sido señalado por la SBN, es una garantía del Sistema Nacional de Bienes Estatales - SBNE que la transferencia de predios a particulares solo es factible a título oneroso y a valor comercial; siendo la regla que se efectúe mediante subasta pública, y excepcionalmente en forma directa.

4.2.10 Teniendo en cuenta lo antes señalado, se advierte que la propuesta normativa no es compatible con el marco legal establecido por la Constitución Política del Perú y el Decreto Legislativo N° 1192.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, esta Oficina General opina que el Proyecto de Ley N° 3587/2018-CR, no resulta viable.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Expresa su desacuerdo con el proyecto de ley 3587/2018-CR con el oficio N°198-2019-ANGR/P manifestando lo siguiente:

“La presente iniciativa legislativa debe ser analizada en distintos niveles, tanto presupuestales, económicos, de gestión pública y normativos.

La propuesta en cuestión plantea adicionar el Título VIII al Decreto Legislativo 1192) Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y Otras medidas para la Ejecución de Obras de Infraestructura, y sus modificatorias, a fin de incorporar el reasentamiento de poblaciones afectadas como estrategia complementaria de compensación por la adquisición o expropiación de bienes inmuebles para la ejecución de obras de infraestructura.

Cabe señalar que esta propuesta conlleva a que las entidades del Estado (Gobierno Nacional, Regional y Local) o los inversionistas privados que bajo cualquier modalidad de asociación público-privada ejecutan obras de infraestructura declaradas de necesidad pública, están facultadas a ejecutar estrategias de relocalización de las poblaciones afectadas por la adquisición o expropiación de sus inmuebles para la ejecución de dichas obras,

Lo que señala dicho proyecto además es que la relocalización poblacional es una forma de compensación complementaria a la indemnización justipreciada, en los casos en que la valorización es insuficiente para asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados, a juicio razonable de la entidad o del ejecutor del Proyecto, lo cual es contrario a las normas que se encuentran ya estipuladas en el marco normativo, tal como se expone a continuación:

a) El artículo 70 de la Constitución Política del Perú señala respecto a la propiedad que 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. En ese sentido la Constitución solo señala que dicha expropiación solamente se realizará a través de un pago en efectivo de indemnización justipreciada Si el problema como señala la exposición de motivos es que el valor de la tasación es demasiado baja, eso sería motivo de realizar otro análisis para regular mejor la tasación que realiza el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

b) El numeral 30.3 del artículo 30 del Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, aprobado con el Decreto Legislativo N°1362 señala que es obligación de la entidad pública titular del proyecto iniciar tempranamente el proceso de identificación, adquisición, saneamiento, y expropiación de los predios y áreas necesarias y de respaldo para la ejecución del proyecto, así como la liberación de interferencias, bajo responsabilidad. Por tanto, también se estaría contraviniendo lo que señala las normas de APPs que estipula como riesgo a la expropiación que lo adquiere el Estado y no el privado, debiendo el funcionario iniciar tempranamente el proceso de expropiación.

c) No solamente debería adicionarse el Título VIII al Decreto Legislativo N°1192, sino que debería realizar varias modificaciones en toda la norma puesto que esta solo estipula la expropiación a través del pago del justiprecio.

Asimismo, la propuesta no analiza de manera precisa y técnica el valor de la tasación que al ser, supuestamente baja, no compensan el valor que representan para los propietarios o poseedores.

Además tampoco analiza a qué tipo de población se está queriendo relocalizar o trasladar a otro predio, teniendo en cuenta además que no hace

un análisis profundo sobre los mayores recursos a destinar para dicha relocalización puesto que esta, de lo que se desprende de dicho proyecto de ley, se realizará en terrenos de propiedad del Estado o de los gobiernos regionales o gobiernos locales de la zona de influencia del proyecto de infraestructura.

Ministerio de la Producción

Con el Informe N°0407-2020-PRODUCE/OGAJ el Ministerio de la Producción alcanza las conclusiones y recomendaciones del Viceministerio de Pesca y Acuicultura y del Viceministerio de MYPE e Industria.

El Viceministerio de Pesca y Agricultura concluye que en el ámbito de las funciones de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio en Pesca y Acuicultura y teniendo como base lo informado por las Direcciones Generales dependientes del Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura, así como sus programas y organismos adscritos detallados en el presente informe, no se cuenta con *"pequeños proyectos de pesca, industriales o acuícolas que podrían estar comprendidos en los alcances del literal e) del artículo 48 (…)".*

El desarrollo de actividades pesqueras y acuícolas conforme a la legislación vigente requiere de un título habilitantes, ya sea un permiso de pesca o licencia de operación en caso de las primeras, o de una autorización o concesión en caso de la segunda, por lo que cualquier persona natural o jurídica que pretenda realizar tales actividades deberá seguir los procedimientos correspondientes para obtenerlos ante el Ministerio de la Producción o gobierno regional correspondiente, según corresponda.

El Viceministerio de MYPE e Industria concluye y recomienda que los órganos y programas adscritos al Viceministerio de MYPE e Industria no cuentan ni son competentes para ejecutar pequeños proyectos de pesca, industria o acuícola que podrían estar comprendidos en los alcances del literal e) del artículo 48 del Proyecto de Ley N°3587/2018-CR.

Finalmente, la Oficina General de Asesoría Jurídica de PRODUCE concluye que los órganos y programas nacionales del Ministerio de la Producción y sus Organismos Públicos Adscritos correspondientes no cuentan ni son competentes para la ejecución de pequeños proyectos de pesca, industriales o acuícolas que podrían estar comprendidos en los alcances del literal e) del

artículo 48 que propone el Proyecto de Ley N°3587/2018-CR.

Lo opinado por el Ministerio de la Producción es claro y contundente, lo que se propone en el literal e) del artículo 48 con el proyecto en estudio no es viable.

Ministerio de Agricultura y Riego (Ahora Ministerio de Desarrollo Agrario)

El Informe N°554-2020-MINAGRI-SG/OGPP-OPMI señala que las inversiones a cargo del Ministerio de Agricultura y Riego no se enmarcan dentro del concepto del proyecto de ley que pretende incorpora en el Decreto Legislativo 1192, el Reasentamiento Poblacional como estrategia complementaria de compensación por la adquisición y expropiación de inmuebles, en el entendido que la ejecución de las mismas no significa una afectación a la propiedad privada que conlleve a compensaciones por adquisición o expropiación de inmueble.

En ese sentido, el Ministerio de Agricultura y Riego NO cuenta con proyectos en materia agrícola y pecuaria que se encuentren comprendidos en los alcances del literal e) del artículo 48 que propone el proyecto de ley mencionado, cuya ejecución estén a cargo de las Unidades Ejecutoras del Sector Agricultura y Riego. Asimismo, cabe precisar que, no es competencia de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones – OPMI del Ministerio de Agricultura y Riego, determinar el mecanismo legal que posibilitarían la inclusión de estas inversiones en la iniciativa legislativa propuesta por la Comisión de Vivienda y Construcción.

Lo opinado por el Ministerio de Agricultura y Riego deja en claro que no cuenta con proyectos en materia agrícola y pecuaria que se encuentren comprendidos en los alcances del literal e) del artículo 48 que propone el proyecto de ley, por lo tanto no sería viable.

Gobierno Regional de Lambayeque

Se remitió el Oficio N° 066-2020-2021/JCOR-CVC-CR el 15 de junio de 2020 solicitando información respecto a los resultados de la aplicación de la Ordenanza Regional N°026-2006-GR.LAMB/CR y la Ordenanza Regional N°014-2017-GR.LAMB/CR en relación con los Planes de Compensación y Relocalización Involuntaria (PCRI) para las poblaciones ubicadas en la zona de influencia del Proyecto de Irrigación e Hidroenergético Olmos, tomando

en cuenta que se mencionan en la Exposición de Motivos del proyecto de ley, con la finalidad de conocer entre otros aspectos los vacíos normativos que encuentran en el ordenamiento jurídico actual que limita o podría limitar la compensación a las poblaciones reasentadas y sus propuestas para superarlo; sin embargo, no hay respuesta del GORE Lambayeque y no se puede conocer detalles que eventualmente podrían ser útiles en el estudio y análisis de este proyecto de ley.

Sesión realizada el 10 de junio de 2020

En la referida sesión se agendó el debate de este proyecto de ley. A pedido del autor de la iniciativa legislativa el presidente de la comisión mencionó que se solicitaría mayor información sobre el proyecto Olmos para que en una próxima sesión se retome el debate.

En tal sentido, la comisión solicitó información al Gobierno Regional de Lambayeque, al Ministerio de la Producción y al Ministerio de Agricultura y Riego.

C. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la ley

La fórmula legal propuesta excede a lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución Política, contraviene el artículo 76 del Reglamento del Congreso y no concuerda con lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1192 en lo referido al valor de la tasación del inmueble expropiado.

D. Análisis costo beneficio

1. Costos

El Plan de Compensación y Reasentamiento poblacional generaría gasto público, considerando las fuentes de financiamiento señaladas en el artículo 49° de la fórmula legal propuesta.

Para el Tribunal Constitucional, la expropiación es un acto forzoso que no permite negociar el valor de la transferencia con el fin de obtener un beneficio mayor, sino que como máximo se puede exigir lo mismo que se pierde. Lo que confirma que el financiamiento del Plan de Compensación y Reasentamiento propuesto constituiría crear o aumentar gasto público, lo que está restringido para las iniciativas congresales y colisionaría con el artículo 79 de la Constitución Política y el artículo 76 del Reglamento del Congreso.

El artículo 13 del TUO del Decreto Legislativo 1192 establece que el valor del perjuicio económico incluye la indemnización por el eventual perjuicio, que comprende únicamente al lucro cesante y daño emergente, siempre que se encuentren acreditados y no procede indemnización de carácter extrapatrimonial. En la misma línea de lo expresado, el financiamiento propuesto constituiría gasto público y como lo ha expresado el Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, en representación de los 25 gobiernos regionales del Perú están en desacuerdo con el proyecto de ley en estudio.

2. Beneficios

Con la fórmula legal propuesta no se alcanza a solucionar el problema identificado y por lo tanto no es posible incorporar en el Decreto Legislativo 1192 el reasentamiento de poblaciones afectadas como estrategia complementaria de compensación a la indemnización justipreciada, en los casos en que la valorización es insuficiente (a juicio razonable de la entidad pública o del ejecutor del proyecto) para asegurar la continuidad del proyecto de vida familiar de los afectados por la adquisición o expropiación de bienes inmuebles para la ejecución de obras de infraestructura declaradas de necesidad pública.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido por el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Vivienda y Construcción, recomienda la NO APROBACIÓN del Proyecto de Ley 3587/2018-CR, que propone la Ley que incorpora en el Decreto Legislativo 1192 el reasentamiento poblacional como estrategia complementaria de compensación por la adquisición y expropiación de inmuebles para la ejecución de obras de infraestructura, y por consiguiente su envío al archivo.

Salvo mejor parecer
Dase cuenta
Sala de la Comisión
Lima, 03 de marzo de 2021.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OYOLA RODRIGUEZ Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2021 00:08:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE SUAREZ Mario Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 04/03/2021 20:12:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE SUAREZ Mario Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/03/2021 20:11:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OSEDA YUCRA DANIEL FIR 43762724 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2021 10:36:40-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE APAZA Yvan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2021 11:09:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAYGUARAY GAMBINI Luz Milagros FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2021 11:45:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA OVIEDO Paul Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2021 15:11:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ PINEDO Rolando Ruben FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2021 15:34:55-0500