

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo de Sesiones 2020 – 2021

Señora Presidenta:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento el proyecto de ley **5560/2020-CR**, que propone la Ley de inclusión social de los desplazados forzados internos por COVID-19.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El proyecto de ley **5560/2016-CR**, que propone la inclusión de los desplazados forzados internos por COVID-19, fue presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa de la congresista Mirtha Vásquez Chuquilín, ante el área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 18 de junio del 2020.

Fue derivado para estudio y dictamen a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, como comisión principal, el día 25 de junio de 2020; y en la misma fecha a la Comisión de Constitución y Reglamento, como segunda comisión.

El presente dictamen fue aprobado por MAYORÍA, en la Trigésima Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 08 de junio de 2021, con 13 votos a favor de los congresistas CHECCO CHAUCA, Lenin; CHEHADE MOYA, Omar; GUPIOC RÍOS, Robinson; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim; OMONTE DURAND, María del Carmen; PAREDES EYZAGUIRRE, Rosario; PINEDA SANTOS, Isaías; RAYME MARIN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; VALDEZ FARÍAS, Luis Alberto; y YUPANQUI MIÑANO, Mariano.

Votaron en abstención los congresistas ALMERÍ VERAMENDI, Carlos; COSTA SANTOLALLA, Gino; y VÁSQUEZ BECERRA, Jorge.

Antecedentes legislativos

Tal como se muestra en el cuadro consignado a continuación, desde el año 2004 en adelante se han presentado algunas iniciativas y proyectos cuya finalidad fue modificar puntualmente la Ley 28223, Ley sobre los Desplazamientos Internos.

El cuadro 1 muestra dichos antecedentes:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

Cuadro 1
Proyectos sobre la modificación de la Ley de desplazados internos 2001-2016

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
11064/2004-CR	Ley que incorpora los artículos 5° -A, 5° -B y 5° -C en la Ley N° 28223 - Ley sobre los desplazamientos internos	Propone incorporar los artículos 5° -A, 5° -B y 5° C e la Ley núm. 28223, Ley sobre los Desplazamientos Internos: 5°A,"Derecho de Propiedad"; 5°B,"Destino y paradero de familiares"; 5°C,"Expedición de documentos".	En comisión de Justicia y Derechos Humanos
03270/2008-CR	Ley de reasentamiento para poblaciones y comunidades desplazadas por actividades extractivas, productivas, de infraestructura, de transformación y/o servicios en proyectos de desarrollo.	Propone Ley de reasentamiento para poblaciones y comunidades desplazadas por actividades extractivas, productivas, de infraestructura, de transformación y/o servicios en proyectos de desarrollo.	Archivo de plano de la Comisión de Vivienda
03817/2009-PE	Ley que modifica el artículo 8° de la Ley N° 28223, Ley sobre los desplazamientos internos	Propone modificar e incorporar los incisos 8.4 y 8.5 al artículo 8° de la Ley N° 28223, Ley sobre los Desplazamientos Internos, referente a que si el desplazamiento se produjese a causa de proyectos de desarrollo o desastres naturales, la autoridad competente será el Titular del ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MINDES.	En comisión de Justicia y Derechos Humanos, y Mujer y Desarrollo Social
03898/2009-CR	Ley que modifica los artículos 3° y 9° de la Ley 28223, Ley de desplazamientos internos	Propone modificar los artículos 3° y 9° a la Ley N° 28223, Ley de Desplazamientos Internos, referente a los derechos de los desplazados.	En comisión de Justicia y Derechos Humanos

Fuente: Página web del Congreso de la República
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

Opiniones solicitadas

La Comisión de Constitución y Reglamento solicitó las opiniones especializadas e institucionales siguientes:

Cuadro 2

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

Opiniones solicitadas y recibidas

Oficio N°	Entidad o especialista	Respuesta
1040-2020-2021-CCR/CR	Presidencia del Consejo de Ministros - PCM	
1041-2020-2021-CCR/CR	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	
1042-2020-2021-CCR/CR	Dr. Víctor García Toma	
1043-2020-2021-CCR/CR	Defensoría del Pueblo	
1043-2020-2021-CCR/CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio 409-2021-JUS/DM adjunta Of. 574-2020-JUS/DGDH e Informe 059-2020-JUS/DGDH-DAIPAN-HTA
1044-2020-2021-CCR/CR	Ministerio de Inclusión Social	

Fuente: Documentación de la CCR 2020-2021

Opiniones recibidas

Con fecha 1 de junio de 2021, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos dio respuesta al pedido de opinión remitiendo el Oficio 409-2021-JUS/DM, que adjuntó el Oficio 574-2020-JUS/DGDH y el Informe N° 059-2020- JUS/DGDH-DAIPAN-HTA que fue remitido a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en su oportunidad.

El Informe, que fue emitido originalmente por la consulta efectuada por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, concluye por la inviabilidad de la propuesta, con excepciones, por las siguientes razones:

- La iniciativa propone un conjunto de beneficios e incentivos económicos para los desplazados, a otorgarse por el Estado Peruano, entre los cuales destaca un bono económico mensual equivalente al costo de la canasta familiar para el caso de falta de asistencia humanitaria, realización de obras de construcción y reconstrucción de comunidades y ciudades sostenibles, autorizar la emisión de certificados a cargo del MIMP en el marco de la Ley 29230, becas integrales de educación universitaria como parte de la reparación, y programas financieros que permitan a las personas desplazadas acceder a viviendas de interés social. Todo ello implica un incremento del gasto público, lo que es contrario al artículo 79 de la Constitución, que prohíbe la iniciativa de gasto por parte de los congresistas.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

También considera la buena administración de la hacienda pública, que conforme al artículo 118 inciso 17 es facultad reservada al Poder Ejecutivo.

- Dado que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo el diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, y siendo que la iniciativa en su articulado se refiere a modificar la política de reparaciones, entre otras, se concluye que se trataría de una injerencia relevante en competencias exclusivas del Poder Ejecutivo.
- En cuanto a la clasificación de "desplazamiento interno" del artículo 2 de la Ley 28223, concluyen en que se podría modificar.

Opiniones ciudadanas

No se registra opiniones ciudadanas referidas al proyecto de ley 5560/2020-CR en la página web oficial del Congreso de la República.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de ley 5560/2020-CR** propone modificar los artículos 2°, 10°, 14°, 15°, 17°, 18° y 19° de la Ley N° 28223, Ley sobre los desplazamientos internos; asimismo, propone derogar los artículos 18°, 19°, 21°, 22°, 23° y Disposiciones Transitorias Primera, Tercera y Cuarta de la Ley 28223.

Esta iniciativa legislativa plantea la incorporación, como desplazados forzados internos, al conjunto de personas que escapan o huyen de su hogar o lugar de residencia habitual a consecuencia de epidemias, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. De igual manera, el proyecto legislativo propone que la asistencia humanitaria incluya alimentación, alojamiento temporal, asistencia médica, transporte, agua potable y atención sanitaria, por un plazo de seis meses; y propone que en el caso de que la asistencia humanitaria no se concrete, los desplazados reciban un bono económico mensual equivalente al costo de una canasta básica familiar, durante el mismo periodo de seis meses.

Por otro lado, el proyecto propone definir al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como ente rector en materia de reintegración y reinserción del desplazado interno, coordinando acciones con la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales –CIAS, y los gobiernos subnacionales.

Por último, el proyecto materia de estudio, en su exposición de motivos señala que recoge los distintos programas necesarios para reparar el daño a las víctimas de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

desplazamiento forzado, del Plan Integral de Reparaciones, creado por Ley N° 28592, enfatizando que esa norma se ha circunscrito solo a las víctimas de la violencia durante el periodo de mayo de 1980 a noviembre de 2000, conforme a las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. En tal sentido, la propuesta legislativa recoge dicha ley para otorgar un marco de garantía que repare el daño producto de la pandemia por COVID-19 a las que denomina víctimas desplazadas internas.

En consecuencia, la propuesta legislativa tiene por finalidad que la definición de “desplazado interno forzado” incluya todas las situaciones de violación a derechos humanos, como es el caso de la pandemia ocasionada por el COVID-19, y no solamente producidos por la violencia armada, todo ello para disponer de una inmediata asistencia humanitaria.

De manera ilustrativa se recoge a continuación un cuadro que compara la fórmula legal de la propuesta: con la normativa vigente que pretende modificar:

Cuadro 3
Comparación de la ley vigente con la fórmula del PL en estudio

Ley 28223	PL 5560/2020-CR
<p>Artículo 2.- Definición</p> <p>Los desplazados internos son las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.</p> <p>Clases de Desplazamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desplazamiento forzado por violencia de conflicto interno o internacional o acción de grupos alzados en armas, es espontáneo e impredecible. - Desplazamiento o evacuación, ocasionada por acción violenta por agentes imprevistos. En ese caso el desplazamiento sería organizado y conducido. 	<p>Artículo 2.- Definición</p> <p>Los desplazados internos son las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, de epidemias, de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.</p> <p>Clases de Desplazamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desplazamiento forzado por violencia de conflicto interno o internacional o acción de grupos alzados en armas, es espontáneo e impredecible. - Desplazamiento o evacuación, ocasionada por acción violenta por agentes imprevistos, epidemia, catástrofe natural o provocada por el ser humano. En ese caso el desplazamiento sería organizado y conducido.
<p>Artículo 10.- Asistencia humanitaria</p> <p>La asistencia humanitaria se presta de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna, por un plazo que no exceda de seis (6) meses, a partir de que se empiece a brindar la asistencia humanitaria. Los casos especiales que así lo requieran, se tratan de manera individual.</p>	<p>Artículo 10.- Asistencia humanitaria</p> <p>La asistencia humanitaria incluye bienes y servicios básicos, tales como abrigo, transporte, alojamiento temporal, alimentación, agua potable y atención sanitaria. se presta de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna, por un plazo que no exceda de seis (6) meses, a partir de que</p>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

<p>No se desvía la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares. La labor de fiscalización de la asistencia humanitaria que se otorgue está a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.</p>	<p>se empiece a brindar la asistencia humanitaria. En caso de falta de asistencia humanitaria, los desplazados reciben un bono económico mensual equivalente al costo de la canasta básica familiar, durante el mismo periodo.</p> <p>No se desvía la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares. La labor de fiscalización de la asistencia humanitaria que se otorgue está a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.</p>
<p>Artículo 14.- Condiciones para el regreso, reasentamiento y reintegración</p> <p>Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratan de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.</p> <p>En la medida de lo posible se asegura la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.</p>	<p>Artículo 14.- Condiciones para el regreso, reasentamiento y reintegración y inserción social y económica</p> <p>El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables coordina con las autoridades competentes el establecimiento de las condiciones y los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Las autoridades competentes promueven y garantizan la reintegración y inserción social y económica de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.</p> <p>Los desplazados internos participan en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración, en lo que corresponda.</p>
<p>Artículo 15.- Los proyectos de retorno</p> <p>El retorno a los lugares de residencia habitual debe ser voluntario. Los proyectos de retorno deben reunir los componentes siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Selección de los posibles retornados; b) Selección de las comunidades cuyo retorno debe promoverse, teniendo en cuenta el grado de seguridad en la zona y las condiciones mínimas para la reconstrucción de la infraestructura y del tejido social; c) Implantación de un programa de salud antes del retorno; d) Inicio de asistencia psicológica y emocional antes del retorno; e) Promoción de los derechos humanos; f) Traslado organizado de las comunidades; g) Reinserción en los lugares de origen previa evaluación de las condiciones mínimas de autosuficiencia y autoprotección, así como de la posibilidad de detectar conflictos inminentes; h) Continuación de la enseñanza; i) Atención médica; 	<p>Artículo 15.- Los proyectos de retorno</p> <p>El retorno y el reasentamiento a los lugares de residencia habitual debe ser voluntario. Los proyectos de retorno deben reunir los componentes siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Selección de los posibles retornados; b) Selección de las comunidades cuyo retorno debe promoverse, teniendo en cuenta el grado de seguridad en la zona y las condiciones mínimas para la reconstrucción de la infraestructura y del tejido social; c) Implantación de un programa de salud antes del retorno; d) Inicio de asistencia psicológica y emocional antes del retorno; e) Promoción de los derechos humanos; f) Traslado organizado de las comunidades; g) Reinserción en los lugares de origen previa evaluación de las condiciones mínimas de autosuficiencia y autoprotección, así como de la posibilidad de detectar conflictos inminentes; h) Continuación de la enseñanza; i) Atención médica adecuada, que en casos de epidemia debe prestarse desde el inicio del retorno, durante el desplazamiento y hasta 6 meses después del reasentamiento. Debe incluir como mínimo una evaluación médica al inicio del retorno y a la llegada a la comunidad de reasentamiento, así como tratamiento en caso de ser necesario. <p>Los proyectos de reasentamiento se desarrollan en el Plan Integral y Sostenible de Reintegración y Inserción Social y Económica del Desplazado Interno que debe reunir los componentes siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.1 Realización de obras de construcción y reconstrucción de comunidades y ciudades sostenibles;

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

<p>j) Realización de obras de reconstrucción de la comunidad; k) Asistencia técnica para la producción agrícola; (...)</p>	<p>1.2 Asistencia técnica y plataforma integral de servicios estatales para la producción agrícola; 1.3 Reforzamiento de las relaciones sociales por medio de los órganos de solución de controversias; 1.4 Integración de programas de desarrollo a mediano plazo para la reinserción social y económica.</p> <p>j) Realización de obras de reconstrucción de la comunidad; k) Asistencia técnica para la producción agrícola; (...)</p>
<p>Artículo 17.- De las autoridades respecto de los desplazados</p> <p>Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país, no son objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tienen derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.</p> <p>Las diferentes entidades y servicios del Estado tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron.</p>	<p>Artículo 17.- De las autoridades respecto de los desplazados</p> <p>Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país, no son objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tienen derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.</p> <p>El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es la Autoridad y ente rector en materia de reintegración y reinserción del desplazamiento interno, y coordina sus acciones con la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS y los gobiernos subnacionales.</p> <p>Tiene la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron.</p>
<p>Artículo 18.- De la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas</p> <p>La Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, en el ejercicio de sus funciones o las que excepcionalmente le sean asignadas, deberán brindar garantías de seguridad a los desplazados en los diferentes momentos del desplazamiento, tales como: durante el desplazamiento, durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.</p> <p>Los desplazados con necesidades especiales de protección serán atendidos de manera prioritaria.</p>	<p>Artículo 18.- Funciones de la Autoridad</p> <p>La Autoridad tiene las siguientes funciones:</p> <p>a) Asesora, capacita y atiende, según sea el caso, a la población desplazada, de acuerdo a su presupuesto y con la colaboración con la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales –CIAS y los gobiernos subnacionales en las acciones e implementación de los proyectos de retorno y reasentamiento con un enfoque de promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario de las personas desplazadas y desarrollo integral y sostenible de las comunidades y ciudades.</p> <p>b) Elabora el Plan Integral y Sostenible de Reintegración y Reinserción Social y Económica del Desplazado Interno en coordinación con los gobiernos regionales y locales correspondientes, luego de lo cual lo envía al Consejo de Ministros para su aprobación.</p> <p>c) De ser el caso, ejecuta a través de terceros los proyectos que se le asigne a través del Plan, para lo cual los contratos correspondientes deberán incluir obligatoriamente, cláusulas anticorrupción y resolución por incumplimiento.</p> <p>d) Implementa mecanismos de transparencia y monitoreo físico y financiero de los proyectos, en coordinación con la Contraloría General de la República.</p>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

	<p>e) Ejecuta los recursos asignados para las contrataciones que requiera el cumplimiento de sus objetivos.</p> <p>f) Contrata la supervisión y autoriza la emisión de los certificados a los que se hace referencia en la Ley N° 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, en los casos en los que ejecute el proyecto.</p> <p>g) Gestiona, negocia, aprueba y suscribe las cooperaciones internacionales no reembolsables, de carácter técnico y financiero, ligadas a los objetivos de la presente Ley, que se otorguen a favor del Estado Peruano y cuya ejecución corresponda al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, fondos contravalor, fondos en general, entre otros.</p> <p>h) Elabora el Registro Nacional de Personas Desplazadas, y coordina a nivel regional y municipal las necesidades y características del desplazamiento con los gobiernos subnacionales y la Defensoría del Pueblo. En caso de desplazamientos masivos, dichas autoridades, bajo responsabilidad, pueden solicitar la cooperación de la Autoridad o de la sociedad civil.</p>
<p>Artículo 19.- De los Gobiernos Regionales y Locales</p> <p>Los Gobiernos Regionales y las Municipalidades adecuarán sus competencias y presupuestos al reconocimiento de derechos y aplicación de beneficios establecidos en la presente Ley.</p> <p>Dentro de sus competencias exclusivas, los Gobiernos Regionales y sus atribuciones, las Municipalidades, deben incluir de manera sistemática la atención a las necesidades de los desplazados y al restablecimiento de sus derechos básicos.</p>	<p>Artículo 19.- Herramientas de gestión</p> <p>Para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, el ente rector cuenta con las siguientes herramientas de gestión:</p> <p>a) El Plan Integral y Sostenible de Reintegración y Reinserción Social y Económica del Desplazado Interno, aprobado por el Consejo de Ministros a propuesta de la Autoridad encargada, incluye, entre otros, infraestructura de calidad y actividades priorizadas sostenibles en el tiempo, propuestas por los sectores del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales y Locales que consiste en: infraestructura, equipamiento y funcionamiento eficiente de centros de salud y educativos; infraestructura vial y de conectividad; infraestructura agrícola que incluye canales, reservorios y drenes; infraestructura y gestión integral del manejo de cuencas que incluye encauzamiento y escalonamiento de ríos, canalización, descolmatación, defensas ribereñas y acciones de desarrollo; actividades para la generación de capacidades productivas y turísticas, infraestructura de saneamiento e infraestructura eléctrica. El Plan también define el nivel de Gobierno que ejecuta los proyectos de ámbito regional y local bajo el principio de subsidiariedad, el destinatario final que debe recibir las obras, asumiendo la operación y mantenimiento en su ámbito, y las modalidades de ejecución de los proyectos y actividades, pudiendo utilizarse el mecanismo establecido en la Ley N° 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado.</p> <p>b) El Programa de Reparaciones en Educación en el marco del Plan Integral de Reparaciones de la Ley N° 28592. La Autoridad encargada deberá incluir como parte de las reparaciones becas integrales de educación universitaria y técnica para aquellas personas que hayan visto interrumpida su formación educativa en el nivel superior a causa del desplazamiento forzado interno.</p> <p>c) El Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional en el marco del Plan Integral de Reparaciones de la Ley N° 28592. La Autoridad</p>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

	<p>encargada deberá diseñar dentro del Plan Integral programas financieros que permitan a las personas desplazadas acceso a viviendas de interés social.</p> <p>d) La Autoridad y los sectores del Gobierno Nacional, para el cumplimiento de la presente Ley, pueden celebrar convenios de administración de recursos de acuerdo a la Ley N° 30356, Ley que fortalece la transparencia y el control en los convenios de administración de recursos con organizaciones internacionales.</p> <p>e) Las contrataciones de bienes, servicios, obras y consultorías que se ejecuten en el marco de la presente Ley se someten a procedimientos de control gubernamental, con el fin de garantizar un control eficaz sin afectar el dinamismo de la ejecución. El control se realiza de manera simultánea y está a cargo de la Contraloría General de la República, la cual podrá desarrollar directamente el control gubernamental o a través de empresas auditoras.</p>
<p>Artículo 21.- Asistencia a la población desplazada</p> <p>El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, tiene entre sus funciones, asesorar, capacitar y atender, según sea el caso, a la población desplazada, de acuerdo a su presupuesto y con la colaboración de otras entidades del Estado, para lo cual puede, mediante un decreto supremo, encargar dichas funciones a una dependencia interna o a uno de sus Organismos Públicos Descentralizados.</p>	
<p>Artículo 22.- Objetivos</p> <p>Dentro de lo señalado en el artículo precedente, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, tiene los objetivos que se detallan a continuación, los cuales serán transferidos progresivamente a los Gobiernos Locales y Regionales, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 188 de la Constitución Política del Perú:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atención de todos los sectores, a la población desplazada, teniendo, para su coordinación, como ente rector al MIMDES. - Desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras. - Promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. - Articulación de esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de los casos de desplazamientos internos. 	
<p>Artículo 23.- Del Registro Nacional para las Personas Desplazadas</p> <p>El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social elabora un Registro Único, a fin de asegurar el conocimiento por parte del Estado del número de desplazados, sus características y necesidades de los mismos.</p> <p>A nivel regional y municipal dicho registro puede tener desarrollos especiales en atención a las necesidades y características del desplazamiento.</p> <p>Las autoridades competentes para recabar la información individual de desplazados son: los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y la Defensoría del Pueblo. En caso de desplazamientos masivos, dichas autoridades, bajo responsabilidad, pueden solicitar la cooperación de otras entidades e instituciones del Estado o de la sociedad civil.</p>	

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

DISPOSICIONES TRANSITORIAS	
<p>Primera.- Del tratamiento a los desplazados El tratamiento dado a los desplazados por el Estado y la sociedad civil debe ser revisado a fin de buscar mecanismos para favorecer el regreso, reasentamiento y reintegración.</p>	
<p>Tercera.- De la capacitación y especialización del personal El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social promueve el desarrollo de un programa de capacitación, formación y especialización para el personal encargado de aplicar la presente Ley y vela por establecer mecanismos de coordinación constantes para su efectiva aplicación. Los organismos no gubernamentales y la sociedad civil pueden facilitar las actividades de promoción, coordinación y ejecución de la presente Ley.</p>	
<p>Cuarta.- Del Reglamento El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) debe emitir el Reglamento correspondiente dentro de los sesenta (60) días posteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley.</p>	

Elaboración: CCR 2020-2021

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 28223, Ley sobre los Desplazamientos Internos.
- Ley 28592, Plan Integral de Reparaciones.
- Decreto de Urgencia 43-2020, Decreto de Urgencia que dicta medidas extraordinarias con la finalidad de adquirir bienes y servicios necesarios para el alojamiento en cuarentena y alimentación de las personas que deban desplazarse dentro del país a consecuencia de la declaración de Estado de Emergencia Nacional por el COVID-19.
- Decreto de Urgencia 48-2020, Dictan medidas extraordinarias con la finalidad de adquirir bienes y servicios necesarios para el alojamiento en cuarentena y alimentación de las personas que deban desplazarse dentro del país a consecuencia de la declaración del Estado de Emergencia Nacional por el COVID-19.
- Decreto Supremo 004-2005-MIMDES, Reglamento de la Ley 28223, Ley sobre los Desplazamientos Internos.
- Decreto Supremo 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19.
- Decreto Supremo 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

la Nación a consecuencia del brote del COVID-19 (y sus normas complementarias y ampliatorias).

IV. ANÁLISIS

Los desplazados internos en el ordenamiento nacional

En el año 2004 el Congreso de la República aprobó la Ley 28223, Ley sobre los desplazamientos internos, que se originó en una iniciativa congresal de la época y que en su momento fue observada por el Poder Ejecutivo, posteriormente superada. El Dictamen de la entonces comisión de Derechos Humanos del Congreso señaló como uno de los argumentos más relevantes para su aprobación, que de los diversos tipos de migrantes existentes, correspondía proteger a aquellos “desplazados internos”, es decir, quienes no traspasan las fronteras del país, pero sí se movilizan forzosamente, obligados por las circunstancias que, en dicho momento, se circunscribían a la acción del hombre: violaciones masivas de derechos humanos, conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada o situaciones similares que pudieran alterar drásticamente el orden público.¹ Además, señalaba el citado Dictamen que:

“La diferencia con los refugiados es que cuando un civil que huye cruza la frontera internacional de su país, él o ella se convierte en un refugiado y como tal recibe protección internacional y ayuda; sin embargo, en el caso de los desplazados internos las personas en circunstancias similares permanecen, por cualesquiera razones, en sus propios países expuestos a peligros físicos y psicológicos y privados de las necesidades básicas”.²

En ese sentido, la Ley 28223, que existe desde el 2004, orientada a la protección de aquellos desplazados internos, en su artículo 2 se circunscribe a causas de conflicto armado, ya que fue pensado específicamente para el caso del terrorismo vivido en la década de los 80 y 90 principalmente.

“Artículo 2.- Definición

Los desplazados internos son las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos

¹ Página 3, disponible en:

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/ccca9c2fc3569822052574c90057e3e1/\\$FILE/05549DCMAY300603.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/ccca9c2fc3569822052574c90057e3e1/$FILE/05549DCMAY300603.pdf)

² Ibidem. Pág. 4.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

humanos y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Clases de Desplazamiento:

- Desplazamiento forzado por violencia de conflicto interno o internacional o acción de grupos alzados en armas, es espontáneo e impredecible.*
- Desplazamiento o evacuación, ocasionada por acción violenta por agentes imprevistos. En ese caso el desplazamiento sería organizado y conducido.”*

La nueva coyuntura del 2020 y un problema especial de desplazamientos por la pandemia

Cuando en el año 2020 se produjo la pandemia de COVID-19, que significó en el Perú cuarentenas estrictas por razones sanitarias, desde marzo de dicho año y por varios meses (de conformidad con los decretos supremos 008-2020-SA y 044-2020-PCM), se produjo un fenómeno que el proyecto de ley en análisis busca atender, y es la situación consistente en que personas y grupos de personas, a veces decenas y a veces cientos, empezaron a trasladarse en épocas de confinamiento usualmente estricto, para llegar a sus regiones o ciudades de residencia habitual, con al finalidad de poder enfrentar mejor al terrible amenaza de la pandemia, que a ese momento no solo era álgida en términos de salud sino también en lo socio-económico.

En ese sentido, el proyecto 5560 que origina este estudio rescata como idea central que existe un nuevo grupo de víctimas de desplazamientos forzosos internos, personas que en esta situación no se encuentran protegidas por la Ley 28223 ya que, como vimos, ésta se circunscribe – a criterio de la iniciativa legislativa, erróneamente- a las víctimas de la violencia terrorista.

El problema, así planteado, se detalla gráficamente en las siguientes líneas del proyecto 5560:

“De acuerdo a información oficial del último 25 de abril³, 167,000 personas de diferentes regiones se habrían registrado solicitando retornar a sus lugares de origen. Esta cifra se ha incrementado significativamente luego de dos meses, según ha declarado la ministra del ambiente en diversos medios de comunicación.

³ Del año 2020.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

Luego de casi tres meses de estado de emergencia, solo un porcentaje mínimo de ellos ha logrado su objetivo debido a la falta de atención estatal.

Resulta importante distinguir a los desplazados forzosos internos de otros retornantes como personas varadas o residentes temporales, ya que estos últimos se encontraban fuera de sus hogares de forma coyuntural, por cuestiones de salud, educación o de carácter laboral. Sin embargo, la situación es de mayor gravedad cuando se trata de población que residía con vocación de permanencia en las ciudades y se han visto forzados a una migración interna a causa del impacto socioeconómico de la pandemia por COVID-19."⁴

Como se observa, la Ley 28223 partía de la premisa de proteger a grupo humanos que migraban a la fuerza, porque por razón u origen en la violencia en su zona de residencia habitual el Estado veía por necesario desplazarlos a otras zonas, o ellos mismos migraban por esa circunstancia. En cualquier caso, la ley citada no se puso en el escenario -y por tanto no incluye ni protege- lo que hemos visto en 2020, que como se señaló, se trata también de grupos humanos en desplazamiento dentro del país, pero con variables relevantes pues en este caso no son desplazamientos por causa de violencia o conflicto con el terrorismo, y tampoco el desplazamiento es forzoso en el sentido de que el Estado disponga el desplazamiento obligatorio para protegerlos ni ellos no tienen otra salida que migrar huyendo de dicha violencia. De hecho, es característica de los desplazamientos del 2020 en pandemia el haberse producido estando vigente el confinamiento o cuarentena por razones de salud pública.

La propuesta legislativa invoca o se inspira en principios mencionados o recogidos en:

- Principios rectores de los desplazamientos internos. Documento de las Naciones Unidas.
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de fecha 15 de setiembre de 2005. Caso de la masacre de Mapiripán versus Colombia.
- Constituciones de Colombia, Ecuador y México.

Lo que la iniciativa materia de estudio propone es buscar la protección humanitaria estatal para los que denomina desplazados internos por la pandemia, por la vía de adaptar el mecanismo y política existente en la Ley 28223 ya mencionada, por lo cual propone una modificación en casi todo el articulado de la ley, desde la denominación de qué es un desplazamiento interno, pasando por las atenciones inmediatas que se requerirían (alimento, agua, vestido, refugio temporal, salud mínima) hasta las atenciones de mediano y largo plazo, que incluyen bonos de

⁴ Páginas 8-9 del PL 5560-2020/CR.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

ayuda, becas educativas técnicas o universitarias, planes de vivienda de interés social, etc.

Consideramos que el Informe 59-2020-JUS/DGDH-DAIPAN-HTA se equivoca al señalar en los párrafos 8 y siguientes que no es imperativo modificar el artículo 2 de la ley 28223 pues los desplazados internos por pandemias y catástrofes naturales o provocadas estarían ya incluidos debido al conector “*en particular*” que precede a la mención de conflicto armado y violencia generalizada, lo que sin duda es distinto a la situación de la pandemia del 2020 descrita anteriormente.

También consideramos que el artículo 4 del reglamento de la Ley 28223, que sí menciona a los desastres y catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, amplía el texto normativo de la ley, y se adecúa mejor al Derecho Internacional Humanitario (que es pauta y mejor forma de aproximación a la protección de los derechos humanos de refugiados y migrantes), en especial a los Principios rectores de los desplazamientos internos⁵ de la ONU. Sin embargo, es por todos conocido que una regla elemental de la pirámide de Kelsen y muy conocida en los sistemas jurídicos de tradición romano germánica, que el reglamento desarrolla la ley, no la amplía. Por ello, consideramos adecuado y oportuno modificar el artículo 2 de la ley 28223 para que la definición de desplazados internos incluya, además de conflictos con violencia, las situaciones de desastres naturales y catástrofes provocadas o no por el ser humano. Con esta modificación corresponderá eliminar además la clasificación de desplazamientos de la segunda parte del mismo artículo 2, la que como ha indicado el Informe del MINJUS, la clasificación “*resulta contradictoria con las múltiples posibilidades de desplazamiento interno que han surgido a lo largo del tiempo*”.⁶ Así:

“Por consiguiente, se concluye que la clasificación prevista en el marco normativo citado no está sustentada empíricamente, pues no engloba todas las situaciones de desplazamiento interno que podrían ocurrir -y que históricamente han ocurrido-, ni resulta plenamente concordante con la definición de “Desplazados Internos” prevista en los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre la materia.”⁷

⁵ “Los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Los Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutorios.” Disponible en web de ACNUR, consultada 6 de junio 2021: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>

⁶ Informe 59-2020-JUS/DGDH-DAIPAN-HTA, párrafos 10 y 11.

⁷ Parte pertinente del párrafo 11 del Informe 59-2020-JUS/DGDH-DAIPAN-HTA.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

La definición operativa mencionada en los Principios rectores es la siguiente:

“A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”⁸

Asimismo, cabe mencionar que, dadas las características específicas de los “desplazamientos internos” de la pandemia del 2020, ello debería estar legalmente previsto para la protección adecuada de los derechos humanos de las personas que se encuentran en circunstancias similares. En ese sentido, consideramos conveniente agregar un párrafo en el artículo 2 de la ley 28223, que incorpore expresamente el caso de los desplazados materia de estudio.

Así, el cuadro siguiente muestra la propuesta del dictamen, comparada con la norma vigente:

Cuadro 4
Propuesta de fórmula legal para el artículo 2 de la Ley 28223
Definición de desplazados internos

Ley 28223	dictamen
<p>Artículo 2.- Definición</p> <p>Los desplazados internos son las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.</p> <p>Clases de Desplazamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desplazamiento forzado por violencia de conflicto interno o internacional o acción de grupos alzados en armas, es espontáneo e impredecible. - Desplazamiento o evacuación, ocasionada por acción violenta por agentes imprevistos. En ese caso el desplazamiento sería organizado y conducido. 	<p>Artículo 2.- Definición</p> <p>Los desplazados internos son las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, desastres naturales o provocados por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.</p> <p>También son desplazados internos los grupos de personas que, en el marco de medidas de confinamiento por razones sanitarias nacionales, transitan el territorio nacional para llegar a sus localidades de origen, de residencia habitual u otras, en condiciones que ponen en riesgo su vida y salud.</p>

⁸ Introducción, acápite 2, principios rectores. En: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

--	--

De otro lado, se considera oportuno modificar el artículo 10 de la misma ley, ya que en su primer párrafo señala actualmente un listado proco preciso de los bienes y servicios en que consiste la ayuda humanitaria inmediata o más rápida y urgente. Por ello, en el cuadro siguiente se puede apreciar el artículo vigente y la propuesta de este dictamen, que se quiere acercar más al listado mencionado en los principios rectores de los desplazamientos internos:

Cuadro 5
Propuesta de fórmula legal para el artículo 10 de la Ley 28223
Definición de desplazados internos

Ley 28223	Nuestra Propuesta
<p>Artículo 10.- Asistencia humanitaria</p> <p>La asistencia humanitaria se presta de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna, por un plazo que no exceda de seis (6) meses, a partir de que se empiece a brindar la asistencia humanitaria. Los casos especiales que así lo requieran, se tratan de manera individual.</p> <p>No se desvía la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares. La labor de fiscalización de la asistencia humanitaria que se otorgue está a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.</p>	<p>Artículo 10.- Asistencia humanitaria</p> <p>La asistencia humanitaria, que incluye bienes y servicios básicos tales como alojamiento temporal, alimentación, agua potable, abrigo, atención sanitaria y, de ser el caso, transporte, se presta de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna, por un plazo que no exceda de seis (6) meses, a partir de que se empiece a brindar la asistencia humanitaria. Los casos especiales que así lo requieran, se tratan de manera individual.</p> <p>No se desvía la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares. La labor de fiscalización de la asistencia humanitaria que se otorgue está a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.</p>

En otro orden de ideas, debe quedar anotado que diversos artículos de la propuesta legal en estudio, pese a su buena intención excede la previsión constitucional del artículo 79

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

referido a la prohibición de iniciativa de gasto público a los parlamentarios por la vía de proyectos ordinarios, como es el del presente caso. Esta situación, destacada sustancialmente en la respuesta institucional del Ministerio de Justicia⁹, es de singular importancia por la especialidad de esta comisión dictaminadora.

Por lo demás, de la opinión institucional del MINJUS efectivamente se concuerda, como señala el párrafo 20 del Informe, que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo el diseño y la supervisión de políticas nacionales y sectoriales. Sin embargo, aun cuando este dictamen no propone, por razones de oportunidad, modificaciones a la política nacional de desplazamientos internos -por considerarse suficiente y proporcional modificar el artículo 2 ampliando la definición de desplazados- se deja anotado que la ley es y siempre puede ser una herramienta para materializar aspectos de las políticas que de acuerdo a la Constitución y la LOPE diseña y supervisa el Ejecutivo. Es decir, no es intención de este dictamen que se interprete con vocación de generalidad que al legislador le esté prohibido dar leyes que incidan en políticas públicas de alcance nacional, regional o local, si bien cada caso debe analizarse detalladamente por la comisión especializada, y con las opiniones institucionales de los ministerios y sectores que correspondan:

“Para su gestión y respuesta desde el Estado, la migración de retorno requiere diagnósticos urgentes que permitan entender su magnitud y particularidades, y a la vez atender la demanda de acciones de capacitación y asesoría que requieren los municipios que hoy reciben a esta población que huye de las principales ciudades del país y de Lima en particular, donde las condiciones para obtener ingresos, alimentarse o cuidar la salud no les están garantizadas.”¹⁰

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta del dictamen consiste en una ley breve, con un único artículo que modifica los artículos 2 y 10 de la ley 28223, Ley sobre los desplazamientos internos.

En ese sentido, en el primer párrafo del artículo 2 se incorpora la mención de los desastres naturales o provocados por el hombre como causas de desplazamientos internos.

Asimismo, en el artículo 2 se elimina el contenido del segundo párrafo en adelante, que contiene una clasificación de desplazamientos, que es errónea y no debe seguir vigente. Y en su lugar se reemplaza incorporando una disposición nueva, que consiste en una definición adicional para agregar expresamente que también son desplazados internos los grupos de personas que, en el marco de medidas de

⁹ Párrafos 17 y 18 del Informe citado.

¹⁰ ZOLEZZI CHOCAÑO, Mario. La ciudad, la COVID-19 y “el desborde inverso”. En: <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociologia/article/view/18909/15986>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

confinamiento por razones sanitarias nacionales, transitan el territorio nacional para llegar a sus localidades de origen, de residencia habitual u otras, en condiciones que ponen en riesgo su vida y salud.

A su vez, en el artículo 10 se propone rephrasear, de manera más efectiva, la mención de qué bienes y servicios consiste la asistencia humanitaria, señalando expresamente que incluye alojamiento temporal, alimentación, agua potable, abrigo, atención sanitaria y, de ser el caso, transporte.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Son beneficios cualitativos de los sujetos principales involucrados, los siguientes:

SUJETOS	BENEFICIOS
Desplazados internos	El beneficio sustancial es contar con una norma legal específica que en menor medida protege la vigencia de sus derechos humanos aun en situación de desplazados o migrantes internos.
Poder Ejecutivo	Al contar el Poder Ejecutivo, y el Estado en general, con una norma legal que prevea claramente la atención en casos de desastres naturales y pandemias, podrá responder mejor y cumplir con sus deberes para con las personas o grupos de personas desplazados internos.

Entre los costos de la iniciativa legislativa podemos mencionar los siguientes elementos:

SUJETOS	COSTOS
Desplazados internos	No se prevé costos cualitativos directos para este grupo de personas.
Poder Ejecutivo	Un costo previsible es el de adecuar el reglamento de la Ley 28223 a las nuevas disposiciones, lo que sin embargo no se prevé como un esfuerzo oneroso ni complejo en su materialización.

VII. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye por la aprobación del proyecto de ley **5560/2020-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

LEY QUE AMPLÍA EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS INTERNOS, AL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

Artículo único.- Modificación de los artículos 2 y 10 de la Ley 28223, Ley sobre los desplazamientos internos

Modifícanse los artículos 2 y 10 de la Ley 28223, los que quedan redactados en los siguientes términos:

"Artículo 2.- Definición

Los desplazados internos son las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, **de catástrofes o desastres naturales o provocados por el ser humano**, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

También son desplazados internos los grupos de personas que, en el marco de medidas de confinamiento por razones sanitarias nacionales, se ven transitar el territorio nacional para llegar a sus localidades de origen o de residencia habitual, en condiciones que ponen en riesgo su vida y salud."

"Artículo 10.- Asistencia humanitaria

La asistencia humanitaria, **que incluye bienes y servicios básicos tales como alojamiento temporal, alimentación, agua potable, abrigo, atención sanitaria y, de ser el caso, transporte**, se presta de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna, por un plazo que no exceda de seis (6) meses, a partir de que se empiece a brindar la asistencia humanitaria. Los casos especiales que así lo requieran, se tratan de manera individual.

No se desvía la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares. La labor de fiscalización de la asistencia humanitaria que se otorgue está a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social."

Dese cuenta.

Sala virtual de comisiones.

Lima, 8 de junio de 2021.

Luis Alberto Valdez Farias
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
5560/2020-CR QUE PROPONE AMPLIAR EL
MARCO DE PROTECCIÓN DE LA LEY 28223, LEY
SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, AL
CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y
OTROS SUPUESTOS**