

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

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, la Autógrafa observada por el Poder Ejecutivo de la “Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto”, de conformidad con lo establecido por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y por los artículos 77 y 79 del Reglamento del Congreso de la República, la misma que acumula las proposiciones de ley siguientes:

- Proyecto de Ley 1266/2016-CR, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa de la ex congresista Patricia Elizabeth Donayre Pasquel, que propone la “Ley que deroga la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto”.
- Proyecto de Ley 1290/2016-CR, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa de la ex congresista Tamar Arimborgo Guerra, que propone la “Ley que deroga la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, región Loreto .

La Comisión de Vivienda y Construcción, en su sesión ordinaria del 17 de febrero 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, Eduardo Geovanni Acate Coronel, Luz Milagros Cayguaray Gambini, Daniel Oseda Yucra, Mártires Lizana Santos, Gilmer Trujillo Zegarra e Yvan Quispe Apaza. Se abstuvo la congresista Angélica Palomino Saavedra

El congresista accesitario Fernando Meléndez Celis también voto a favor y reemplazó al congresista Mario Quispe Suárez.

Presentaron licencia los congresistas Héctor Maquera Chávez y Mario Javier Quispe Suárez.

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

I. SITUACIÓN PROCESAL

A. Estado procesal de la autógrafa observada

Con Oficio N°206-2019-PR del 2 de agosto de 2019, el señor Martín Vizcarra Cornejo, Presidente de la República, y el señor Salvador del Solar Labarthe, Presidente del Consejo de Ministros, remiten al señor Pedro Olaechea Álvarez Calderón, Presidente del Congreso de la República, siete observaciones a la Autógrafa de la “Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto”.

El 5 de agosto de 2019 la autógrafa observada pasa a la Comisión de Vivienda y Construcción, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

El 21 de agosto de 2019 la autógrafa observada ingresa a la Comisión de Vivienda y Construcción para su estudio correspondiente.

B. Antecedentes legislativos

En la décima cuarta sesión ordinaria de la Comisión de Vivienda y Construcción, realizada el 13 de junio de 2018, se aprobó por mayoría el dictamen recaído en los proyectos de ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR, con siete votos a favor, 1 en contra y 1 abstención.

El 09 de julio de 2019 se debatió y aprobó un texto sustitutorio en la Comisión Permanente, aprobándose en primera votación. En esa misma fecha se aprobó la dispensa de la segunda votación por Acuerdo de la Junta de Portavoces.

El 12 de julio de 2019 el Congreso de la República remite la Autógrafa al Despacho Presidencial, teniendo como fecha de vencimiento el 06 de agosto de 2019.

La Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, es publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de diciembre de 2014 y se aprueba a partir del Proyecto de Ley 3943/2014-PE presentado por el Poder Ejecutivo, durante el mandato del ex

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

presidente Ollanta Humala Tasso.

El 03 de marzo de 2015 el Grupo Parlamentario Acción Popular - Frente Amplio, a iniciativa del ex congresista Leonardo Inga Vásquez, presentó el Proyecto de Ley 4209/2014-CR, proponiendo la Ley que deroga la Ley 30291, que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del Distrito de Belén, Provincia de Maynas, Departamento de Loreto, el mismo que no se dictaminó y pasó al archivo por término del periodo parlamentario 2011-2016.

C. Opiniones recibidas en sesión de la comisión

Programa Nuestras Ciudades

En la vigésima tercera sesión de la Comisión de Vivienda y Construcción, realizada el 03 de febrero de 2021, se presentó la señora Miluzka Vásquez, Directora Ejecutiva del Programa Nuestras Ciudades, quien estuvo acompañada del señor Carlos Zecenarro, Jefe del Área Legal de esta entidad, quienes fueron invitados para sustentar las observaciones del Poder Ejecutivo. Señaló que la autógrafa y observación son de agosto de 2019.

Respecto al proyecto “Belén” manifestó que se ubica en el kilómetro 13.6 de la carretera Iquitos Nauta, distrito de San Juan Bautista, provincia de Maynas, departamento de Loreto.

Que la Nueva Ciudad de Belén ha sido creada para reubicar a la población de la Zona Baja de Belén, distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, población que se encuentra asentada en una zona considerada inhabitable debido a las constantes inundaciones producidas por el Río Itaya.

Sostuvo que lo que se busca es preservar la ley de reasentamiento (Ley 29869, con su modificatoria Ley 30645) que establece que en la condición de terrenos de riesgo muy alto no mitigable se establece la reubicación obligatoria, considerándose esta como aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños o pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro, y que la implementación de medidas de mitigación resultan de mayor costo y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo.

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

De acuerdo con el artículo 4 de la ley de reasentamiento está prohibida la titularidad y dotación de servicios públicos, también la adquisición de la propiedad y la prescripción adquisitiva de dominio respecto a los inmuebles que se encuentren en zona de riesgo no mitigable.

Asimismo, mencionó que la Ley de reasentamiento no contempla el reasentamiento optativo.

Con relación al estado situacional señaló que el proceso de selección LP-SM-7-2019-VIVIENDA-OGA-UE-1 fue materia de observación mediante el Dictamen BAC N° 93-2020/DGR-SIRC, emitido por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), debido a un inadecuado registro en el portal web del SEACE, pues con ello se configuró una barrera de acceso para otros postores potencialmente interesados.

El postor afectado por la nulidad ha optado por recurrir a la vía judicial, solicitando el otorgamiento de una medida cautelar ante el Décimo Tercer Juzgado Civil Subespecialidad Comercial de Lima, el mismo que ha sido concedido mediante Resolución N° 01 de fecha 17 de diciembre de 2020.

Dicha cautelar implica que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha quedado impedido, por mandato judicial, de continuar con el proceso de selección hasta que no se ventilen los derechos presuntamente vulnerados del postor afectado en vía arbitral.

Señaló que el procurador del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento sigue el proceso respetando la independencia del Poder Judicial y reitera el compromiso de este ministerio de poner el empeño de trabajar por los pobladores y darles mejor calidad de vida.

Municipalidad Distrital de Belén

También se recibió la opinión del señor Gerson Lecca García, alcalde del distrito de Belén, quien estuvo acompañado del señor Ramón Loja Rodríguez presidente del Comité de Gestión Belén Zona Baja.

Piden solución alternativa de desarrollo para mejorar su calidad de vida, van seis años desde la creación de la Ley 30291 que les prohíbe hacer inversiones en los diferentes niveles de gobierno en la zona baja de Belén. El proyecto Nuevo Belén no se materializa. En la actualidad la licitación para

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

culminar este proyecto está con una medida cautelar, lo que significa seguir postergando este proyecto.

Considera que se pueden implementar innovaciones tecnológicas, señaló que se puede modificar la ley para que el traslado sea facultativo, para que intervenga el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la Presidencia del Consejo de Ministros y para que se quite la intangibilidad para poder hacer inversiones en la zona baja de Belén. Pidió hacer un esfuerzo para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Belén y aprobar la ley por insistencia.

Comité de Gestión Belén Zona Baja

El señor Ramón Loja señaló que la ley fue inconsulta a la población y que intentan imponerla. Asimismo, que pretende reubicar a la población a 25 km de su sede actual, donde no existe un polo de desarrollo. Pide esperanza para poder vivir y educar a sus hijos. Dijo que la población que se ha trasladado no tiene esperanza, como el proceso está con medida cautelar, el proyecto está detenido, la población está olvidada y pagando las consecuencias.

Pidió una pronta solución para evitar un conflicto social y esperan la modificatoria de la Ley 30291 por insistencia.

II. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA OBSERVADA

Con Oficio N°206-2019-PR del 2 de agosto de 2019, el Poder Ejecutivo remite al Presidente del Congreso de la República, siete observaciones a la Autógrafa de la “Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto”, señalando lo siguiente:

1. En principio, la Exposición de Motivos de los proyectos de Ley N° 1266/2016-CR y 1290/2016-CR, que generaron la Autógrafa de Ley, no contiene una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para la implementación de las alternativas de desarrollo para la población de la Zona Baja de Belén; así como para la construcción de viviendas para la población de la zona de Varillalito, y que demuestre que las entidades involucradas cuentan con los recursos presupuestales en sus presupuestos institucionales no solo en el Año Fiscal 2019, sino en los siguientes años fiscales, a fin de asegurar la continuidad de las acciones propuestas, sin demandar recursos adicionales

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

al Tesoro Público, más aún cuando el artículo 2 de la referida Autógrafa de Ley ha sustituido la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30291 relacionada con el financiamiento. Además, la mencionada exposición de motivos no cuenta con un análisis costo-beneficio, en términos cuantitativos y cualitativos, conforme lo exige los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 30880, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

2. En tal sentido, de implementarse en el presente año el mandato contenido en la Autógrafa de Ley y al no cumplirse con los requisitos exigidos por la norma legal pertinente, se estaría demandando recursos adicionales al Tesoro Público, contravieniéndose en consecuencia el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440¹, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
3. Además, considerando que la Autógrafa de Ley es de iniciativa congresal, es pertinente recordar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, establece que: *"los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto"*; por lo que se vulneraría lo dispuesto en el citado artículo constitucional.
4. Por otra parte, en cumplimiento de la Ley N° 30291 el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través del Programa Nuestras Ciudades, ejecutó diversas acciones con la finalidad de reubicar a la población afectada a un lugar seguro con servicios básicos y equipamientos necesarios para el desarrollo de sus actividades de la población. Dichas acciones han sido realizadas en coordinación con el Gobierno Regional de Loreto, la Municipalidad Provincial de Maynas, la Municipalidad distrital de Belén, y dirigentes de la población afectada, así como con los sectores de Salud y Educación.
5. Del análisis de la Autógrafa de Ley se verifica que se pretende establecer, que la reubicación sea de carácter facultativo y no obligatorio como se considera en la Ley N° 30291, pese a que en dicha Ley se menciona el estado de inhabilitación de la Zona Baja del distrito de Belén, por lo que nos encontramos ante el peligro inminente a la salud y la vida de la población allí asentada. En tal sentido, la reubicación voluntaria de la población resulta

¹ Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto. Estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.

Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

incongruente con lo antes señalado, así como con la normatividad de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, prevista en la Ley N° 29869.

6. Por otro lado, en el Informe Técnico Legal N° 033-2017-VIVIENDANMVU/DGPRVU-DOICPRGS-RAP, la Dirección General de Política y Regulación en Vivienda y Urbanismo, indica que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento "(. . .) *inicialmente dispuso acciones de coordinación para realizar una intervención integral de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población que ocupa la Zona inundable de Baja Belén, y de ordenamiento y recuperación de la zona ribereña del Itaya a la ciudad de Iquitos, que para fines de identificación practica denominó proyecto emblemático "Belén Sostenible", este fue desestimado debido a su alto costo y fundamentalmente porque su actual ubicación es el cauce anterior del río Amazonas, por lo que de realizar una obra de habitabilidad en dicho lugar es realizar acciones en contradicción a las recomendaciones de la Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina de Guerra.*"

Asimismo, el Servicio de Hidrografía y Navegación de la Amazonía de la Dirección de Hidrografía y Navegación, mediante Oficio N° V.200-171 referente a la variación del cauce del río Amazonas en relación con el río Itaya, concluye que las variaciones morfológicas del río Amazonas en las aproximaciones de la ciudad de Iquitos, son fenómenos naturales de difícil pronóstico, debido a diferentes parámetros físico, tales como la fuerza hidráulica, presencia de diversos estratos geológicos, entre otros, por lo que recomienda no realizar obras de gran envergadura en la zona baja de Belén ya que estas desaparecerán bajo las aguas del río Amazonas. En este sentido, disponer que la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con otras entidades del Estado analicen la situación actual de la Zona Baja de Belén, a efectos de identificar alternativas de desarrollo para la población no reubicada, encargando al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento su concretización, como pretende la Autógrafa de Ley, contraviene lo establecido en el artículo 4 de la Ley N° 30645, mediante el cual se ha declarado como zona intangible e inhabitable aquellas áreas que se encuentren en condición de riesgo no mitigable², por lo que está prohibido el otorgamiento de titularidad y dotación de servicios

² Cabe señalar que la Primera Disposición Complementaria Fin21 de la Ley N° 30645, señala: "Toda referencia en la Ley 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, a la "zona de muy alto riesgo no mitigable", comprende la denominación "zona de riesgo recurrente por deslizamientos, huaicos y desbordes de ríos".

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

públicos. De igual modo, queda prohibida la adquisición de la propiedad vía prescripción adquisitiva de dominio respecto de aquellos inmuebles que se encuentren en zonas de riesgo no mitigable y en zona de riesgo recurrente por deslizamientos, huaicos y desbordes de ríos.

7. Finalmente, mantener a la población en la denominada Zona Baja de Belén, como es el objetivo de la Autógrafa de Ley al darle un carácter facultativo a la reubicación, pese a que existen razones técnicas que sustentan la no ejecución del proyecto "Belén Sostenible", acarrea una alta probabilidad de afectaciones a las viviendas, así como a la vida de sus pobladores, lo cual sumado al riesgo recurrente por desborde del río Itaya, que impide la realización de acciones de mitigación por los costos de los mismos que son mayores a los costos de la reubicación de las viviendas y sus equipamientos; hace que la propuesta de modificación a la Ley N° 30291 conforme está planteada, sea contraria a la Constitución Política del Perú, que exige asegurar los derechos de toda persona a la vida, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida y a la protección de su salud.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto.
- Ley 30645, Ley que modifica la Ley 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- Decreto Supremo 005-2012-VIVIENDA, Crea el Programa Nuestras Ciudades.
- Resolución Ministerio 160-2015-VIVIENDA, que aprueba la delimitación de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto.
- Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR Observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso.

IV. ANÁLISIS DE LA AUTÓGRAFA OBSERVADA

Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

A. Análisis técnico

Comparativo de los artículos que modifica la autógrafa observada

Con la finalidad de analizar los cambios que introduce la autógrafa observada a la Ley 30291 a continuación se presenta un cuadro comparativo con el detalle de las modificaciones:

Contenido de la Ley 30291	Contenido de la autógrafa observada
Artículo 1. Declaración de emergencia y de necesidad pública Declárase en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, por ser zona de constantes inundaciones producidas por el río Itaya, inhabitable y de peligro inminente para la salud y la vida de su población. La Zona Baja sujeta a reubicación por efecto de la presente Ley será delimitada mediante resolución ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	Artículo 1. Declaración de emergencia y de necesidad pública Declárase en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, por ser zona de constantes inundaciones producidas por el río Itaya, inhabitable y de peligro inminente para la salud y la vida de su población. La Zona Baja sujeta a reubicación por efecto de la presente Ley será delimitada mediante resolución ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. La población de la zona sujeta a reubicación será la que voluntariamente se acoja a los beneficios de la presente ley.
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES	
SEGUNDA. Disposiciones normativas complementaria Facúltase al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a emitir, mediante resolución ministerial, las disposiciones complementarias que resulten necesarias para la mejor aplicación de la presente Ley	SEGUNDA. De la población de la Zona Baja de Belén La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en coordinación con los sectores involucrados, la Municipalidad Distrital de Belén, la población afectada y la sociedad civil del distrito, analizarán, en un plazo máximo de 60 días a partir de la publicación de la presente ley, la situación actual de la Zona Baja de Belén, a efectos de identificar alternativas de desarrollo para la población que voluntariamente haya decidido no ser reubicada.
TERCERA. Participación y responsabilidades de otras entidades El Gobierno Regional de Loreto, los gobiernos locales involucrados, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), los ministerios de Agricultura y Riego, del Ambiente, de Energía y Minas, de Salud, de Transportes y Comunicaciones, de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y las demás instituciones y organismos del Estado involucrados, ejecutarán las acciones necesarias para contribuir con la implementación de la presente Ley.	TERCERA. De la participación y responsabilidades de las entidades Encárgase al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la coordinación intersectorial a fin de concretar las alternativas de desarrollo para la población de la Zona Baja de Belén señalada en la segunda disposición complementaria final, considerando, entre otros, los instrumentos de planificación urbana, según la normatividad vigente, debiendo disponer los sectores involucrados de los recursos que se requieran de sus presupuestos institucionales.
CUARTA. Financiamiento Los gastos que irrogue la aplicación de la presente Ley se ejecutarán con cargo al presupuesto institucional de cada una de las entidades respectivas, según su ámbito de competencia, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.	CUARTA. De la población reubicada Se autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la construcción de viviendas en paralelo a la ejecución de obras de saneamiento y vialidad definitivas que se requieran en la zona de Varillalito, debiendo atender de manera más expeditiva las necesidades básicas de saneamiento de la población.

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

Una modificación importante es la que recae en el artículo 1 de la Ley 30291, por la que se introduce una reubicación voluntaria de la población. Debe tomarse en cuenta que el primer párrafo de este artículo señala que la Zona Baja de Belén es una zona de constantes inundaciones producidas por el río Itaya, es inhabitable y de peligro inminente para la salud y la vida de la población. Esto quiere decir que quien decida quedarse lo hará bajo su propio riesgo.

La Ley 30645 adiciona el numeral 2a en el artículo 4 de la Ley 29869 e incluye el concepto:

“2a. Zona de riesgo recurrente.

Aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños en forma recurrente, como consecuencia de los constantes deslizamientos, huaicos y desbordes de ríos, entre otros.

Dicha zona aunque es mitigable en el corto plazo, debido a la recurrencia del desastre natural, resulta de mayor costo y complejidad que llevar a cabo solamente la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo. El riesgo se evalúa en función del peligro, la vulnerabilidad y recurrencia”.

Además, esta Ley 30645 incorpora una declaración de intangibilidad y de inhabitabilidad en los siguientes términos:

“Artículo 4. Declaración de intangibilidad y de inhabitabilidad

Declárase como zona intangible e inhabitable aquellas áreas que se encuentren en condición de riesgo no mitigable, por lo que está prohibido el otorgamiento de titularidad y dotación de servicios públicos.

De igual modo, queda prohibida la adquisición de la propiedad vía prescripción adquisitiva de dominio respecto de aquellos inmuebles que se encuentren en zonas de riesgo no mitigable y en zona de riesgo recurrente por deslizamientos, huaicos y desbordes de ríos”.

Los pobladores que decidan voluntariamente no ser reubicados deben ser informados de estas disposiciones, así como las que se deriven de la Segunda, Tercera y Cuarta Disposiciones Complementarias Finales.

La Segunda Disposición Complementaria Final da la posibilidad de identificar alternativas de desarrollo para la población que voluntariamente ha decidido no ser reubicada. Para ello la PCM, la MD de Belén y la población en un plazo de 60 días analizarán la situación actual de la Zona Baja de Belén.

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

La Tercera Disposición Complementaria Final encarga al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la coordinación intersectorial para concretar las alternativas de desarrollo para la población señalada en la disposición anterior.

La Cuarta Disposición Complementaria Final autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la construcción de viviendas en paralelo a la ejecución de obras de saneamiento y vialidad definitivas que se requieran en la zona de Varillalito. No se especifica su fuente de financiamiento y que es sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, tomando en cuenta que los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público.

Análisis de las observaciones

Las observaciones 1, 2 y 3 están referidas a temas presupuestales y al hecho que los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos salvo lo que se refiere a su presupuesto.

La Tercera Disposición Complementaria Final que se modifica señala que las alternativas de desarrollo a concretar para la Zona Baja de Belén se realizarán considerando los recursos que se requieran de sus presupuestos institucionales de los sectores involucrados. Esto significa recursos disponibles de sus presupuestos institucionales, es decir, si hay presupuesto se concretará la alternativa de desarrollo y si no lo hay tendrá que incluirse en el Presupuesto General de la República del año fiscal que corresponda. Si bien no se establece taxativamente sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, el límite está en la disponibilidad del presupuesto de los sectores que participarán.

La observación 4 señala que el MVCS, a través del Programa Nuestras Ciudades, en cumplimiento de la Ley 30291, ejecutó diversas acciones con la finalidad de reubicar a la población afectada a un lugar seguro con servicios básicos y equipamientos necesarios para el desarrollo de sus actividades y que ello fue coordinado con el GORE Loreto, la MP de Maynas, la MD de Belén, los dirigentes de la población afectada, así como con los sectores de Salud y Educación.

Al respecto, el Poder Ejecutivo no proporciona cifras de la población reubicada. Debe tomarse en cuenta que ya han transcurrido 6 años desde la

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

publicación de la Ley 30291 y no se tienen los avances de esta reubicación. Por otro lado, el artículo 4 de la Ley 30645 que declara la intangibilidad y de inhabitabilidad ha congelado las inversiones en los tres niveles de gobierno lo que ocasiona peores condiciones de vida para la población. Adicionalmente, de acuerdo a lo señalado por la señora Miluzka Vásquez, Directora Ejecutiva del Programa Nuestras Ciudades, el MVCS por una medida cautelar ha quedado impedido, por mandato judicial, de continuar con el proceso de selección para licitar obras para la reubicación, lo que contribuya a la incertidumbre de las autoridades locales y de la población. Los pobladores de la zona baja de Belén se encuentran en el peor escenario, ni se pueden reubicar ni pueden recibir servicios básicos por impedimentos de inversiones. Agrava esta situación la pandemia por la Covid-19 y sus efectos económicos, en el empleo y en la salud.

Esta nueva coyuntura ha generado que los representantes de la región Loreto, el alcalde de la Municipalidad Distrital de Belén y los propios pobladores organizados en el Comité de Gestión Belén Zona Baja soliciten que se apruebe una ley modificatoria por insistencia, de tal manera que la autoridad local y la población tenga otras opciones para mejorar su calidad de vida.

La observación 5 se refiere al cambio que se introduce en el artículo 1 para que la reubicación sea voluntaria, lo que es contrario a lo dispuesto por la Ley 29869 y su modificatoria. La decisión de no ser reubicado implica riesgos para el poblador y tendrá que asumirlos debidamente informado de lo que resulte de la aplicación de la Segunda, Tercera y Cuarta Disposición Complementaria Final que se modifica. La decisión de no ser reubicado tampoco debe ser absoluta y se debe dar la posibilidad de revocar esta decisión al poblador. Hoy hay pandemia, una medida cautelar y restricciones presupuestales; sin embargo, más adelante pueden cambiar las condiciones y en consecuencia la posibilidad de reubicarse. Sería conveniente la participación de la Defensoría del Pueblo, de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Hidrografía y Navegación para la implementación de las disposiciones complementarias finales que se incorporan y para dotar de transparencia a todo el proceso de reubicación voluntaria, especialmente en las personas más vulnerables.

La observación 6 ratifica que la zona inundable de Baja Belén es una zona de riesgo no mitigable, por lo que no es aplicable la Tercera Disposición

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

Complementaria Final. Dependerá entonces de las conclusiones que se obtengan luego de implementar la Segunda Disposición Complementaria Final para saber si es viable concretar alternativas de desarrollo para la población de la Zona Baja de Belén.

La observación 7 vuelve sobre el carácter facultativo de la reubicación, los riesgos para las viviendas, la salud y la vida de los pobladores. Para esta observación son aplicables los argumentos expuestos para la observación 5.

En resumen, la decisión de reubicarse será voluntaria y debe ser debidamente informada con los riesgos que ello supone. No debe ser irreversible, ya que la coyuntura actual puede cambiar y el poblador puede optar por ser reubicado. En el proceso deberían participar la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Dirección de Hidrografía y Navegación para darle transparencia y confiabilidad al proceso.

La fórmula legal de la autógrafa observada no contiene taxativamente la frase: sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, para asegurar que no hay iniciativa para aumentar o crear gasto público; sin embargo, la aplicación de la Tercera Disposición Complementaria Final limita la utilización de los recursos de los sectores involucrados a los presupuestos institucionales y necesariamente debe cumplirse lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso.

La implementación de las disposiciones complementarias que se modifican contribuirá a que los pobladores decidan con conocimiento y bien informados lo que más les conviene y el análisis de la Zona Baja de Belén permitirá sincerar las alternativas de desarrollo para la población.

B. Análisis de las opiniones recibidas

Por lo expuesto, durante la sesión de la comisión realizada el 03 de febrero de 2021, por la señora Miluzka Vásquez, Directora Ejecutiva del Programa Nuestras Ciudades se evidencia que el proceso de reubicación está detenido por la medida cautelar que ha sido concedida por el Décimo Tercer Juzgado Civil Subespecialidad Comercial de Lima, el 17 de diciembre de 2020.

Esta medida cautelar implica que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento está impedido de continuar con el proceso de selección hasta

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

que no se ventilen los derechos presuntamente vulnerados del postor afectado en vía arbitral. Como es evidente no se tiene un cronograma a partir de cuándo se continuará con el proceso de selección y la presencia de la pandemia abona en favor de la incertidumbre, mientras las autoridades de los tres niveles de gobierno no pueden realizar ninguna inversión en la zona, lo que contribuye a empeorar las condiciones económicas, sanitarias y sociales de la zona baja de Belén.

De otro lado, ya han transcurrido seis años desde que se promulgó la Ley 30291 y no se cuenta con información de cuánta población ya se ha reubicado y con qué servicios básicos cuenta, ni el estado en que se encuentran los pobladores no reubicados, ni la calidad de los servicios básicos con los que cuenta.

Todo indica que no se pueden reubicar y tampoco las autoridades pueden invertir para mejorar la calidad de vida de la población.

El señor Gerson Lecca García, alcalde del distrito de Belén solicita tres cosas: que el traslado de los pobladores sea facultativo, que se quite la intangibilidad para poder hacer inversiones en la zona baja de Belén y aprobar la ley por insistencia.

El señor Ramón Loja, presidente del Comité de Gestión Belén Zona Baja, señala que la ley no se consultó con la población, que la población no tiene esperanza y está olvidada, que se evite un conflicto social y que se apruebe la modificatoria de la Ley 30291 por insistencia.

Los congresistas Fernando Meléndez y Eduardo Acate piden que se apruebe la autógrafa observada por insistencia por cuanto la reubicación en la Nueva ciudad de Belén no es lo más indicado. El congresista Meléndez señala que no se debe reubicar a las miles de familias que aún se mantienen y siguen viviendo en el mismo lugar, con títulos de propiedad, con centros de salud, en donde hoy no se puede invertir ni un sol desde que se aprobó la Ley 30291, no se ha hecho ni una inversión desde el 2014, condenando a más de 2 mil 500 familias de la zona baja de Belén.

La congresista Luz Cayguaray pide que se continúe con la reubicación de las familias que sí estén dispuestas a trasladarse, las que son aproximadamente 500, y para el caso de quienes no desean reubicarse pide

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

que el Poder Ejecutivo desarrolle acciones y actividades para mejorar las condiciones de vida de la población que permanecerá en la zona. Considera que el Poder Ejecutivo tiene responsabilidades sectoriales con recursos públicos para ejecutar estudios y proyectos que comprende ámbitos de inversión. Dijo que existen 2514 viviendas que se encuentran en esta situación y ya hay 397 familias reubicadas en “Varillalito”.

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

Este dictamen modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, en su artículo 1, y en la Segunda, Tercera y Cuarta Disposiciones Complementarias Finales.

Como la reubicación será voluntaria y el propio artículo 1 declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, por ser zona de constantes inundaciones producidas por el río Itaya, inhabitable y de peligro inminente para la salud y la vida de su población, la responsabilidad y los riesgos de no acogerse a la reubicación queda bajo la responsabilidad de los pobladores, lo que debe darse con transparencia y con la debida información por parte de las autoridades locales y del gobierno nacional. Esta decisión de no reubicarse no debe ser absoluta y las normas reglamentarias deben permitir cambiar de opinión al poblador sobre determinados parámetros.

Debe tomarse en cuenta que la Ley 30655 incorpora un Artículo 4. Declaración de intangibilidad y de inhabitabilidad, que declara como zona intangible e inhabitable aquellas áreas que se encuentren en condición de riesgo no mitigable, por lo que está prohibido el otorgamiento de titularidad y dotación de servicios públicos. De igual modo, queda prohibida la adquisición de la propiedad vía prescripción adquisitiva de dominio respecto de aquellos inmuebles que se encuentren en zonas de riesgo no mitigable y en zona de riesgo recurrente por deslizamientos, huaicos y desbordes de ríos.

Siendo así, la zona baja de Belén está incurso en estas restricciones. Ello se compensa con la Tercera y Cuarta Disposiciones Finales que se incorporan en el texto legal de la insistencia.

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

Si bien el texto legal no hace precisiones sobre crear o aumentar el gasto público, la Tercera Disposición Final establece que el uso de los recursos que se requieran para concretar las alternativas de desarrollo de la población de la zona baja de Belén es de los presupuestos institucionales de las entidades públicas. Queda claro que se tiene que cumplir con lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso. Ello también es aplicable a lo dispuesto por la Cuarta Disposición Complementaria Final que autoriza al Ministerio de Vivienda y Construcción la construcción de viviendas en paralelo a la ejecución de obras de saneamiento y viabilidad definitivas que se requieran en la zona de Varillalito.

D. Análisis costo beneficio

1. Costos

La incorporación de la opción de reubicación voluntaria crea dos opciones para los habitantes de Belén y dos grupos de pobladores, los que se trasladan y los que se quedan, situación que origina mayores costos para el Estado y para la Municipalidad Distrital de Belén. Obligadamente se tendrá que dotar de servicios básicos y equipamientos necesarios para el desarrollo de las actividades de ambas poblaciones.

El hecho que la Zona Baja del distrito de Belén sea una zona de constantes inundaciones producidas por el río Itaya, inhabitable y de peligro inminente para la salud y la vida de su población, puede ocasionar mayores costos para las entidades públicas y sus pobladores, que el hecho de trasladarse a la nueva Belén.

El no hacer nada y estar en la situación actual de no poder trasladarse y no poder hacer inversiones en Belén tiene mayores costos para la sociedad que el hecho de analizar la situación actual a efectos de identificar alternativas de solución para la población que voluntariamente decida no ser reubicada.

2. Beneficios

La población de Belén podrá elegir dónde vivir y en qué condiciones, de manera transparente y bien informada.

Se da la posibilidad de identificar alternativas de solución para un grupo

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

de pobladores que decide no ser reubicados, así como de concretar esas alternativas, con el límite de los presupuestos institucionales de las entidades públicas que intervienen.

Se atiende las demandas de la población belenina, de sus autoridades locales y de sus representantes congresales, permitiendo que participen diferentes entidades públicas en la solución de este problema social para mejorar su calidad de vida.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR Observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso, la Comisión de Vivienda y Construcción recomienda la APROBACIÓN del dictamen por insistencia recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR, con el siguiente texto legal:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 30291, LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA Y DE NECESIDAD PÚBLICA LA REUBICACIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA ZONA BAJA DEL DISTRITO DE BELÉN, PROVINCIA DE MAYNAS, DEPARTAMENTO DE LORETO

Artículo 1. Modificación del artículo 1 de la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto

Adiciónase un segundo párrafo en el artículo 1 de la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, con el siguiente texto:

"Artículo 1. Declaración de emergencia y de necesidad pública

[. . .]

La población de la zona sujeta a reubicación será la que voluntariamente se acoja a los beneficios de la presente ley".

Artículo 2. Sustitución de las disposiciones complementarias finales segunda, tercera y cuarta de la Ley 30291, Ley que declara en

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento

emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto

Sustitúyanse las disposiciones complementarias segunda, tercera y cuarta de la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, con la siguiente redacción:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

[. . .]

SEGUNDA. De la población de la Zona Baja de Belén

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en coordinación con los sectores involucrados, la Municipalidad Distrital de Belén, la población afectada y la sociedad civil del distrito, analizarán, en un plazo máximo de 60 días a partir de la publicación de la presente ley, la situación actual de la Zona Baja de Belén, a efectos de identificar alternativas de desarrollo para la población que voluntariamente haya decidido no ser reubicada.

TERCERA. De la participación y responsabilidades de las entidades

Encárgase al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la coordinación intersectorial a fin de concretar las alternativas de desarrollo para la población de la Zona Baja de Belén señalada en la segunda disposición complementaria final, considerando, entre otros, los instrumentos de planificación urbana, según la normatividad vigente, debiendo disponer los sectores involucrados de los recursos que se requieran de sus presupuestos institucionales.

CUARTA. De la población reubicada

Se autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la construcción de viviendas en paralelo a la ejecución de obras de saneamiento y vialidad definitivas que se requieran en la zona de Varillalito, debiendo atender de manera más expeditiva las necesidades básicas de saneamiento de la población".

Salvo mejor parecer

Dase cuenta

Sala de la Comisión

Lima, 17 de febrero de 2021.

Período de Sesiones 2020-2021

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen de insistencia por mayoría recaído en la autógrafa observada de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR que proponen una Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la zona baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento