

Proyecto de Ley N° 1112/2016-CR



## PROYECTO DE LEY

La Congresista de la República, MARISA GLAVE REMY integrante del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad quien suscribe con el respaldo del merecido grupo, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 37, 75 y numeral 2 del 76 del Reglamento del Congreso de la República del Perú; presenta la siguiente propuesta legislativa:

## PROYECTO DE LEY DECLÁRESE DE URGENCIA Y DE PREFERENTE NECESIDAD PÚBLICA LA GENERACION DE SUELO PARA LA REUBICACIÓN O REASENTAMIENTO DE LA POBLACIÓN AFECTADA POR DESASTRES NATURALES.

### Artículo 1. Objeto

Declarar de urgencia y de preferente necesidad pública los mecanismos que permitan la generación de suelo con fines de vivienda de interés social, destinados a la reubicación o reasentamiento de la población afectada por desastres naturales a nivel nacional.

### Artículo 2. Fines de la Ley

Son fines de la presente Ley los siguientes:

1. Facilitar los procesos de planeamiento urbano y producción de vivienda social, en las zonas declaradas en emergencia, que involucre a la población afectada por desastres naturales.
2. Establecer mecanismos que permitan disponer de suelo urbanizado, dotado de infraestructura y servicios básicos necesarios, con acceso a transporte público, mediante actuaciones coordinadas de los todos los niveles de gobierno, organizaciones sociales y sector privado.
3. Facilitar la atención a la población afectada por desastres naturales que se encuentra asentada zonas de riesgo o en refugios temporales a través de la producción de vivienda social.
4. Evitar la retención especulativa y sobrecostos en la adquisición del suelo, donde se realicen la reubicación o reasentamiento en favor de las familias afectadas por los desastres naturales y que se encuentren en zonas de alto riesgo no mitigable.

### Artículo 3. Instrumentos de gestión del suelo

Son mecanismos que permiten la obtención de suelo urbano y de promoción de edificación de viviendas de interés social, mediante:

1. Generación del banco de tierras.
2. Recuperación de terrenos urbanizables del Estado.
3. Aporte de terrenos urbanos, para el desarrollo de programas de vivienda de interés social.
4. Promoción de inversión privada en la dotación de unidades de vivienda, en proyectos edificatorios multifamiliares, para atención a familias afectadas por desastres.

#### **Artículo 4. Generación del banco de tierras.**

Son los bienes inmuebles de dominio privado del Estado con vocación de vivienda que son administrados por la entidad competente, que deben ser destinados con fines de utilidad pública, prioritariamente para atender a las familias afectadas por los desastres naturales y que viven en zonas de alto riesgo no mitigable y espacios públicos.

Los inmuebles que formen parte del Banco de Tierras, son imprescriptibles.

#### **Artículo 5. Recuperación de terrenos públicos urbanizables del Estado con fines de reubicación y reasentamiento poblacional.**

Es el mecanismo por el cual el Estado revierte a su favor, los predios destinados a una finalidad pública que no han sido desarrollados por la entidad competente en el plazo establecido para su ejecución. Dichos predios se priorizarán como zonas de reubicación o reasentamiento poblacional. Se revertirán también aquellas extensiones de terreno adjudicadas por el Estado a privados o solicitadas por éstos con fines de urbanización para vivienda social que no hayan mostrado fehacientemente la voluntad de ocupar y urbanizar el predio en un plazo razonable.

#### **Artículo 6. Aporte de terrenos urbanos, para el desarrollo de programas de vivienda de interés social.**

Los propietarios o titulares de predios o áreas rústicas en proceso de habilitación urbana, ubicados en zonas declaradas de emergencia, están sujetos a la obligación urbanística de ceder de manera gratuita, un porcentaje no menor al 15% del terreno materia de la habilitación urbana, a favor del Gobierno Local, a efectos que sean destinados para reubicación o reasentamiento poblacional con fines viviendas social, cuyos beneficiarios serán la población afectada como consecuencia de los desastres naturales.

Dicho aporte podrá ser redimido en dinero, únicamente cuando el área resultante del aporte sea menor al lote normativo. Estos recursos serán destinados al proceso de reasentamiento con fines de vivienda.

La presente cesión es adicional a los aportes reglamentarios establecidos en la Ley 29090.

#### **Artículo 7. Promoción de inversión privada en la dotación de unidades de vivienda, en proyectos edificatorios multifamiliares, para atención a familias afectadas por desastres.**

Los propietarios y/o promotores de proyectos edificatorios multifamiliares para sectores de ingresos medios y altos, destinarán un porcentaje no menor al 10% de la totalidad de unidades inmobiliarias a vender, para atender a familias afectadas por los desastres que se encuentren en viviendas provisionales. Dichas unidades se ubicarán en el emplazamiento urbanizado de la localidad que éstos consideren conveniente.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

### Primera.- Aplicación de la ley

La presente ley se aplicará con carácter de urgencia, en todos los proyectos nuevos de habilitaciones urbanas, de predios que se ubiquen en zonas declaradas de emergencia y que cuentan con viviendas colapsadas e inhabitables.

### Segunda.- Implementación Bono Familiar Habitacional de Atención Extraordinaria.

Encárguese al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la implementación del Bono Familiar Habitacional de atención extraordinaria de acuerdo a los supuestos detallados en el Decreto Legislativo N° 1226.

### Tercera.- Modificación del artículo N° 3 de la Ley N° 29090.

Modifíquese y ampliése el artículo de la Ley N° 29090, referido a los aportes reglamentarios señalados en el artículo N° 7 de la presente Ley.

Lima, 23 de marzo de 2017



MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA  
Diputado Portavoz Grupo Parlamentario  
El Frente Amplio por Justicia, Vida y  
Libertad

INDIRA ISABEL HUILCA FLORES  
Congresista de la República

MARISA GLAVE REMY  
Congresista de la República

MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE  
Congresista de la República

ORACIO ANGEL PACORI MAMANI  
Congresista de la República

Ing. ROGELIO R. TUOTO CASTILLO  
Congresista de la República

WILBERT ROZAS BELTRAN  
Congresista de la República

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA  
CONGRESISTA

## I. Exposición de motivos

### 1. Antecedentes:

La situación de emergencia generada por los fenómenos meteorológicos de este año ha superado las estimaciones iniciales y aún es prematuro determinar su curso futuro.

El mes de febrero del presente año, en la presentación ante la Comisión de Vivienda y Construcción del tema "*Acciones y estrategia de intervención del MVCS en zonas declaradas en emergencia*", el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ingeniero Edmer Trujillo Mori señaló como información preliminar la existencia de 63,642 viviendas que necesitarán desde acciones de mejoramiento o de reemplazo, no descartándose la reubicación de las familias afectadas<sup>1</sup>.

Además de las acciones propias de la atención de la emergencia, siguiendo el mismo informe a la Comisión de Vivienda y Construcción, el Ministerio se propone las siguientes "Estrategias para la rehabilitación y construcción":

- Acciones de prevención para reducir la vulnerabilidad
- Otorgamiento de subsidios para la vivienda
- Apoyo con asistencia técnica; planes urbanos
- Asistencia técnica para el financiamiento de Proyectos de Inversión Pública (PIP) de emergencia
- Asistencia técnica para la evaluación complementaria de daños, y
- Planes de contingencia

En el mes de marzo, numerosos distritos se encuentran en estado de emergencia en las siguientes regiones: Amazonas, Loreto, Tumbes, Piura, Lambayeque, Lima Provincias, Huancavelica, Arequipa e Ica. El curso de los acontecimientos hace suponer que más distritos serán declarados en emergencia, incluyéndose algunos en la Provincia de Lima.

La actualización de daños al 15 de marzo provista por el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación - SINPAD que existe lo siguiente:

- 62,642 personas damnificadas en 24 regiones del Perú
- 7.974 viviendas colapsadas
- 7, 925 viviendas inhabitables
- 115,748 viviendas afectadas

Debido a que los fenómenos meteorológicos continúan, esta cifra dista aún de ser definitiva. Por ello, el número de viviendas que no podrán quedar en el emplazamiento existente y que se encuentran destruidas o que deben ser demolidas aún va a aumentar. Todo ello, sin tomar en consideración que hay equipamientos destruidos, que también demandarán nuevos emplazamientos por situarse en áreas de riesgo.

La Ley 29869 Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, del 20-5-2012 está concebida para procesos reasentamiento en condiciones de prevención y eliminación de riesgos, pero no como respuesta inmediata a una situación de

<sup>1</sup> El informe indica la existencia de 3,568 viviendas colapsadas, 5,022 viviendas inhabitables y 54,962 viviendas afectadas en los 11 departamentos, 94 provincias y 713 distritos declarados en emergencia por las lluvias al inicio de 2017.



emergencia. Sus procesos suelen tomar tiempo y por su propia naturaleza no pueden ser instantáneos.

El caso que nos ocupa es la gran magnitud de quienes han sido damnificados por fenómenos de la naturaleza y que viven en viviendas temporales, cerca de la vía pública o están alojados en condiciones precarias en diversos lugares brindados por la generosa solidaridad de familias e instituciones. No existen instrumentos para la atención de estos damnificados, lo cual hace prever que las familias ocuparán permanentemente campamentos de emergencia o volverán a los lugares de riesgo inicial una vez que la naturaleza lo permita.

El Perú conoce de situaciones de emergencia en donde la atención adecuada a las familias ha sido inmediata o en un plazo aceptado por todos. No obstante, ellas presentan las siguientes características:

- Se trata de salidas puntuales ante situaciones puntuales y no una respuesta de política pública que haya buscado atender cada caso con la misma óptica y/o a la totalidad de familias de una urbanización afectada (el caso de los derrumbes en El Agustino; ver nota al pie) o de una determinada región (el caso del terremoto en las regiones Ica y Lima región hace casi 10 años). Nada de lo hecho en casos anteriores hace prever que con la legislación existente el mercado que actúa con el aliciente monetario de los dineros públicos pueda atender al creciente número de damnificados.
- Varias de las soluciones habitacionales para familias en situación de riesgo o luego de accidentes o catástrofes han consistido en otorgar terrenos sin urbanizar (y muchas veces sin la adecuada seguridad jurídica) a los damnificados. Los terrenos generalmente se han situado en áreas periféricas y no urbanizadas, con lo cual las familias afectadas modifican una situación de desastre por una ubicación alejada de sus redes sociales y centros de trabajo.

De manera general, puede considerarse que los casos en que ha habido una atención adecuada a las familias damnificadas pueden considerarse como una excepción y no como la regla, lo que implica que el proceso de reconstrucción no cambia las situaciones de pobreza y precariedad que saltan a la vista cuando ocurren los desastres.

Sin desmedro de un programa de acción que refuerce las acciones que prevé la ley 29869 para aquellas familias en viviendas ubicadas en zonas de riesgo no mitigable, es preciso reaccionar de inmediato para resolver los problemas originados por las familias directamente afectadas, para las que no cabe mitigación alguna, sino una inmediata solución de vivienda nueva.

Cabe indicar, que los mecanismos convencionales de prevención de desastres y de producción de vivienda social para las familias de bajos ingresos afectadas por los desastres no son útiles cuando ya ocurrió el desastre. No se cuenta además con mecanismos que puedan atender con presteza sus necesidades de alojamiento, puesto que el número de damnificados no puede quedar sin atención en su respectiva ciudad. Por ello es necesario generar lo siguiente:

1. Facilidades para obtener suelo en prioridad y de manera inmediata para las familias damnificadas
2. Promover un uso mayor de los mecanismos existentes para producir vivienda de interés social a través del Bono Familiar Habitacional - BFH y los programas

complementarios

### 3. La vigilancia social y legal en el cumplimiento de la norma

En cuanto a las facilidades para obtener suelo, hay que precisar que la falta de suelo en cantidad y calidad necesaria debe ser enfrentada con mecanismos que permitan obtener el suelo que se necesita de entre el suelo existente y urbanizado o en vías de serlo. Es preciso adoptar instrumentos para la adquisición preferente de suelo con fines de reubicación de las familias afectadas. Debido a que las ciudades cuentan con suelo muy cercano a los servicios y equipamiento, pero generalmente no accesible en términos económicos deben crearse los mecanismos para que en ese suelo pueda edificarse vivienda de interés social de manera viable.

Por su parte, la política pública debe propender a la edificación de edificios multifamiliares apropiados para las familias de bajos y muy bajos ingresos que constituyen en su mayoría las familias a ser reubicadas. Esta necesidad debe atenderse a contracorriente de la costumbre de públicos y privados de entregar suelo sin urbanizar a las familias de bajos ingresos que resultan damnificadas por desastres. Debe considerarse que los recursos públicos de apoyo a la vivienda de interés social actualmente apoyan el desarrollo de un mercado que no busca producir vivienda de interés social, sino vivienda para sectores de ingresos medios y medio-altos. Debido a que el grueso del déficit habitacional se sitúa en los estratos de menores ingresos, las municipalidades deberán establecer porcentajes obligatorios de edificación de vivienda de interés social a cada emprendimiento de construcción masiva de edificios con fines de vivienda. La experiencia de países como Colombia, muestra que el mercado puede responder a esta exigencia si ella se propone de manera imperativa y adecuada.

En este contexto, la falta de acciones de identificación y tratamiento de aquellos asentamientos humanos en zonas de muy alto riesgo no solo se debe a la falta de instrumentos para poder culminar las acciones de reasentamiento, sino también al reiterado incumplimiento de la obligación de los gobiernos locales. Es necesario un mecanismo de vigilancia ciudadana y de iniciativa para el cumplimiento de las normas.

En cuanto a la vivienda, cabe señalar que en la actualidad existe un déficit cuantitativo de vivienda en nuestro país que alcanza a 389 745 y un déficit cualitativo de 1 470 947 viviendas, ambos tipos de déficit representan el 27.5% del total de vivienda.

Las estadísticas citadas nos señalan que existe una necesidad acuciante de vivienda en el país, acentuándose la misma en las familias que carecen de recursos monetarios, esta cifra aumentará de manera abrupta si se adoptan medidas que eviten la ocupación indebida de cauces y otras áreas de riesgo.

Finalmente, y no por ello de menor importancia, es menester considerar que una situación de emergencia como la que origina la presente norma requiere medidas de urgencia. En el contexto de guerras y desastres el país y la comunidad internacional conocen de casos en los que se ha llegado a acciones de confiscación de bienes para atender las necesidades urgentes. Pensamos que el contexto peruano no amerita medidas de este tipo debido a que la falta de suelo urbanizado para familias de bajos ingresos no es una carencia estructural, sino una deficiencia del mercado que las normas pueden corregir. El Estado mismo posee reservas de suelo improductivo dentro de la trama urbana de numerosas ciudades del país, que pretende enajenar a precios especulativos que equivocadamente se describen como "precio de mercado". Es también el Estado el que ha adjudicado importantes extensiones de

suelo a asociaciones y grupos que no lo han habilitado ni ocupado y que en el lenguaje común son conocidos como "terrenos de engorde" que bien pueden ser revertidos en función de las necesidades del momento. Es también la política pública de subsidios y apoyo a la construcción de vivienda la que se concentra en la vivienda de minorías sociales, lo que sería justo y loable si no fuera porque ha descuidado de manera clamorosa la atención de las grandes mayorías que demandan viviendas y que en los casos de pueblos jóvenes y urbanizaciones similares ya consolidados y que cuentan con todos los servicios y equipamiento vienen produciendo departamentos que no cuentan con el apoyo adecuado a sus necesidades específicas y modalidad de producción –ahora informal y sin garantías de seguridad sísmica—por parte de los entes normativos del sector. Sin modificar en absoluto los montos del dinero público destinado al apoyo a la vivienda ya es posible orientar la política hacia la vivienda social adecuada.

## **II. Base legal de la modificatoria propuesta**

El artículo 1 de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

De acuerdo con el maestro Cesar Fernández Sessarego<sup>2</sup> la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado, de ahí que, todos tienen la obligación de respetarla y protegerla.

La dignidad es una calidad inherente de la persona y constituye el sustento de los derechos fundamentales de la persona, los cuales tienen como finalidad proteger a la persona en cuanto es un ser que posee dignidad. Es así, que el artículo 3 de la Constitución Política del Perú no regula una lista taxativa de los derechos fundamentales sino que alcanzan a aquellos que se fundan en la dignidad del hombre.

El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La Carta Mundial de Derecho a la Ciudad (Foro Social de las Américas Quito julio 2004), establece que en el marco al derecho a la vivienda, que las ciudades garantizan a los grupos vulnerables, prioridad en las leyes y las políticas de vivienda. Comprometiéndose a establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras o inmuebles y regularización de tenencia de la tierra y mejoramiento de barrios precarios, asentamientos y ocupaciones informales para fines habitacionales.

En este contexto, el artículo 2 de la Constitución Política del Perú en su inciso 22 señala que toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso; así como, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

---

<sup>2</sup> Fernández Sessarego, Carlos. Defensa de la persona. EN: La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo, Tomo I. Gaceta Jurídica, 2005, pp. 7-12.

En efecto, entendiendo al derecho de bienestar como salud, es decir, la carencia de enfermedades, y otras aspiraciones de la persona que permitan desarrollarse dignamente en sociedad, se desprende que la vivienda se encuentra comprendida dentro de este alcance.

En esa línea de ideas, el Estado ostenta una política nacional plasmada en el Acuerdo Nacional sobre el particular, que detallamos a continuación.

En cuanto a la legislación existente, cabe señalar que se prevén acciones de reasentamiento para las familias en viviendas de muy alto riesgo no mitigable, a través de los siguientes instrumentos:

- Ley 29869: Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable 0-05-2012
- Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para las Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable Decreto Supremo N° 115-2013-PCM 24-10-2013
- Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para las Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable Decreto Supremo N° 126-2013-PCM 11-12-2013

Ya se señaló que esta importante norma está destinada a prevenir situaciones de hecho y no para atenderlas. Cabe señalar, que el artículo 79 de la Ley Orgánica Ley 27972 señala como una función específica compartida de las Municipalidades Provinciales la de diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos, en cuanto de organización del espacio físico y uso del suelo.

#### *La viculación de la vivienda con el Acuerdo Nacional*

El Acuerdo Nacional en cuanto a la política del Estado en competitividad del país en lo referente al desarrollo de infraestructura y vivienda, se compromete a desarrollar la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado.

En esa línea de ideas, con el objetivo de desarrollar la vivienda, el Estado, entre otros, se compromete a apoyar a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna, contribuir a consolidar un sistema habitacional integrado al sistema económico privado, con el Estado en un rol subsidiario, facilitador y regulador, fomentará el saneamiento físico legal, así como la titulación de viviendas para incorporar a los sectores de bajos recursos al sistema formal y buscará mejorar la calidad de las viviendas autoconstruidas.

En este marco, la presente iniciativa legal, busca obtener y gestionar suelo para viviendas de interés social, regulando la creación de Zonas de Interés Social, la adquisición preferente y la cesión de un porcentaje de suelo para implementar este tipo de viviendas. Estos instrumentos están destinados a democratizar la gestión de ciudad y el derecho de vivienda.

Los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y los ciudadanos deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la propiedad del territorio urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables. En la formulación e



implementación de las políticas urbanas se debe promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, en condiciones seguras y con equidad entre los géneros.

Por otro lado, teniendo en cuenta que se requiere con urgencia suelo para reubicar a la población damnificada por los desastres naturales originados por las lluvias y huaicos, es necesario contar con suelo apto para tal efecto. En ese sentido, se regula una cesión gratuita que debe ser otorgada por los propietarios y/o promotores no menor al 10% del terreno rústico materia de la habilitación urbana a favor del Gobierno Local a efectos que sean destinados para la implementación de viviendas de interés social.

### **III. Análisis costo-beneficio**

La aplicación de la presente Ley no genera costos adicionales al Estado; por el contrario, genera beneficios económicos pues va a permitir obtener suelo para la implementación de viviendas de interés social.

Las familias de bajos ingresos, damnificadas por los desastres naturales, al tener una vivienda adecuada y segura, contarán con un activo que en un momento será la base para crecer económicamente y mejorar aún más su calidad de vida. Por esta razón, no se va a generar más gasto al Estado que el de cualquier inversión productiva. Se invertirá al igual que se hace en infraestructura y equipamiento básico, invirtiendo así en el bienestar de las familias.

### **IV. Análisis del impacto en la legislación nacional**

El impacto en la legislación nacional se genera en la necesidad que las entidades competentes modifiquen sus instrumentos normativos a efectos de la aplicación de la presente norma.