

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción el **Proyecto de Ley 6118/2020-CR**, que propone una “Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales”, presentado a iniciativa de los congresistas Eduardo Geovanni Acate Coronel y Fernando Meléndez Celis, del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso.

La Comisión de Vivienda y Construcción en su sesión ordinaria del 03 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, Daniel Oseda Yucra, Matilde Fernández Florez y Gilmer Trujillo Zegarra.

Votaron en contra los señores congresistas Eduardo Geovanni Acate Coronel, Luz Milagros Cayguaray Gambini, Mártires Lizana Santos, Angélica Palomino Saavedra e Yvan Quispe Apaza. Se abstuvo el congresista Mario Javier Quispe Suárez.

Presentó licencia el congresista Héctor Maquera Chávez.

I. SITUACIÓN PROCESAL

A. Estado procesal del proyecto de ley

El Proyecto de Ley 6118/2020-CR, se presentó al Área de Trámite Documentario el 03 de setiembre de 2020 y fue decretado a la Comisión de Vivienda y Construcción como única comisión dictaminadora el 04 de setiembre de 2020, ingresando el mismo día.

B. Antecedentes legislativos

En el Periodo Legislativo 2006-2011 se encontró el proyecto de ley 3578/2009-CR que proponía “Declarar de necesidad pública e interés nacional el Proyecto de Defensa Ribereña y Recuperación Turística del Litoral de la provincia de Trujillo, departamento de La Libertad” que fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Esta comisión en su Décima Tercera Sesión Ordinaria de fecha 26 de abril del 2011 acordó archivar el proyecto de ley, considerando que la iniciativa legislativa contravenía con lo establecido en los artículos 194 y 195 de la Constitución Política del Perú, dado que la misma otorga la garantía institucional de la autonomía municipal la cual permite a los gobiernos locales desenvolverse con plena libertad para desarrollar las potestades necesarias que garanticen su autogobierno y que no se había considerado en el articulado del proyecto.

Asimismo que contravenía con lo establecido en el artículo 124 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que regula las relaciones entre las

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

municipalidades, las cuales son: de cooperación, de coordinación, de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios, así como se contravenía con lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Mancomunidad Municipal, en tanto que esta establece que la Mancomunidad Municipal es “el acuerdo voluntario de dos (2) o más municipalidades”, asimismo de conformidad con el inciso 1, numeral 1.1 del artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades que a letra dice:

“ (...)

2.1. Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental”

Asimismo, que contravenía con las funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales que se encuentra legislado en el mismo cuerpo de leyes – inciso 4.1 art. 79, y finalmente señala que se debe tener en cuenta el artículo 75 de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley 27972, que especifica con claridad:

(...)

Ninguna persona o autoridad puede ejercer las funciones específicas que son de competencia municipal exclusiva. Su ejercicio constituye usurpación de funciones.¹

Posteriormente en el **Periodo Legislativo 2016-2020**, se encontró el **proyecto de ley 2067/2017-CR**, “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la descolmatación, construcción de muros de contención y techado del río Torococha en la zona urbana del distrito de Juliaca, provincia de San Román del departamento de Puno.

Dicho proyecto fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción como única comisión dictaminadora y fue dictaminado y aprobado por unanimidad en su Sexta Sesión Ordinaria realizada el miércoles 5 de diciembre de 2018, estando a la fecha en la Orden del día para ser debatido en el Pleno del Congreso.²

Finalmente, en el mismo **Periodo Legislativo 2016-2020**, se ha encontrado el **proyecto de ley 2126/2017-CR**, “Ley que declara de interés prioritario la ejecución de la Defensa Ribereña, la Descolmatación del Cauce y la Descontaminación de las Aguas del río Chotano, el mismo que fue derivado a la Comisión Agraria como primera comisión dictaminadora donde fue dictaminado y aprobado por unanimidad en su Novena Sesión Ordinaria realizada el martes 04 de diciembre de 2018, estando a la fecha pendiente de ser derivado a la Orden del Día.³

1

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/0/78f33ec83a5aae91052578ca005487db/\\$FILE/DA03578080711.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/0/78f33ec83a5aae91052578ca005487db/$FILE/DA03578080711.pdf)

² https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/02067DC24MAY20190201.pdf

³ https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/02126DC01MAY20190107.pdf

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

Asimismo, fue derivado como segunda comisión dictaminadora a la comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, la misma que lo dictaminó en su Segunda Sesión Ordinaria realizada el 17 de setiembre de 2019, siendo aprobado por mayoría con texto sustitutorio, estando a la fecha igualmente pendiente de ser derivado a la Orden del Día.⁴

C. Opiniones solicitadas

Conforme a la materia, para el Proyecto de Ley 6118/2020-CR, se solicitó opinión a las siguientes entidades:

DESTINATARIO	DOCUMENTO	FECHA
Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE	Oficio N° 243-2020-2021/JCOR-CVC-CR	09.09.2020
Autoridad Nacional del Agua – ANA	Oficio N° 244-2020-2021/JCOR-CVC-CR	09.09.2020
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR	Oficio N° 245-2020-2021/JCOR-CVC-CR	09.09.2020
Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED	Oficio N° 246-2020-2021/JCOR-CVC-CR	09.09.2020
Gobierno Regional del Callao	Oficio N° 247-2020-2021/JCOR-CVC-CR	09.09.2020
Gobierno Regional de Lima	Oficio N° 248-2020-2021/JCOR-CVC-CR	09.09.2020
Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI	Oficio N° 249-2020-2021/JCOR-CVC-CR	09.09.2020
Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI	Oficio N° 250-2020-2021/JCOR-CVC-CR	09.09.2020
Municipalidad Metropolitana de Lima	Oficio N° 251-2020-2021/JCOR-CVC-CR	09.09.2020
Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - MVCS	Oficio N° 252-2020-2021/JCOR-CVC-CR	09.09.2020
Presidencia del Consejo de Ministros - PCM	Oficio N° 253-2020-2021/JCOR-CVC-CR	09.09.2020
Comisión Especial de Seguimiento a la Reconstrucción en la Zona Afectada por el Fenómeno del Niño	Oficio N° 317-2020-2021/JCOR-CVC-CR	13.10.2020

4

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/02126DC19MAY20190926.pdf

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

D. Opiniones recibidas

La comisión ha recibido la opinión de:

- **Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED**

Mediante Oficio N° 490-2020-CENEPRED/OAJ-1.0 del 1 de octubre de 2020, suscrito por el ingeniero Juvenal Medina Rengifo, Jefe del CENEPRED, remiten el Informe legal N° 060-2020-CENEPRED/OAJ suscrito por el abogado Erick Ronald Sara Falcón, Jefe (e) de la Oficina de Asesoría Jurídica con la opinión institucional solicitada.

El Informe concluye que la Oficina de Asesoría Jurídica opina que no resulta viable la aprobación del Proyecto de Ley N° 6118/2020-CR “Ley que Regula la Construcción de Defensas Ribereñas por partes de los Gobiernos Regionales”.

Entre otras razones estiman que el proyecto normativo remitido no resulta viable, por cuanto contempla situaciones que ya se encuentran reguladas en el ordenamiento jurídico vigente, pudiendo ocasionar con ello mayor confusión entre sus operadores de la norma en los gobiernos regionales y locales.

- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

Mediante Oficio N°124-2020-VIVIENDA/SG del 15 de octubre de 2020, suscrito por la ingeniero economista Juana López Escobar, Secretaria General del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, adjuntan el Informe N°506-2020-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica con la opinión solicitada.

El referido informe concluye que desde el punto de vista legal, en razón de la materia, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento no es competente para emitir opinión sobre el proyecto de Ley N°6118/2020-CR, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales.

Argumenta, entre otras razones, que lo planteado no involucra materia de competencia del sector; por lo que consideran que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de conformidad a lo señalado en el informe y a lo opinado por la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (DGPRVU) y el Programa Nuestras Ciudades (PNC), no resulta competente para emitir opinión sobre el proyecto de Ley.

La DGPRVU remite el Informe N°208-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU del 25 de setiembre de 2020 y el PNC remite el Informe N°082-2020-VIVIENDA/VMVU/PNC del 24 de setiembre de 2020, por los que señalan respectivamente que no son competentes para emitir opinión sobre el proyecto de Ley.

- **Otras opiniones**

A la fecha de aprobación del presente dictamen no se ha recibido las opiniones de la Asociación de Municipalidades del Perú, de la Autoridad Nacional del Agua, de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, del Gobierno Regional del Callao, del Gobierno Regional de Lima, del Instituto Nacional de

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

Defensa Civil, del Ministerio de Agricultura y Riego (ahora Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego), de la Municipalidad Metropolitana de Lima, de la Presidencia del Consejo de Ministros, ni de la Comisión Especial de Seguimiento a la Reconstrucción en la Zona Afectada por el Fenómeno del Niño.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

El Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, propone una Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales y contiene cuatro artículos y una única disposición complementaria final.

El artículo 1 tiene como objeto **regular la obligación de los gobiernos regionales y locales de construir defensas ribereñas** como acción de gobierno de carácter prioritario para salvaguardar la seguridad de las poblaciones asentadas en las márgenes y en áreas adyacentes, cuyos terrenos son susceptibles de erosionarse por el régimen hidrológico cambiante de los ríos y otros cauces y espejos de agua en el departamento de Loreto.

El artículo 2 está referido a la definición de Defensa Ribereña, señalando que estas son estructuras construidas e implementadas para la protección de las márgenes y áreas adyacentes a los ríos y otros cauces y espejos de agua, que permiten evitar procesos erosivos, socavamientos y desbordes originados por la dinámica hidrológica; se ubican en puntos estratégicos para proteger a las poblaciones y se dimensionan según las proyecciones de flujos hídricos, por lo que su localización y establecimiento deben ser el resultado de un minucioso estudio técnico para garantizar su eficiencia, duración y sostenibilidad.

El artículo 3 señala las obligaciones de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales señalando que ellos incluirán en sus Planes de Desarrollo Concertado, un capítulo dedicado exclusivamente a la construcción de defensas ribereñas, debiendo incluir en sus programaciones de inversión multianual los estudios de ProInversión, así como la ejecución de proyectos de este tipo, además del mantenimiento de dichas estructuras.

El artículo 4 está referido al Financiamiento de las Defensas Ribereñas, señalando que este se realiza aplicando el principio de subsidiariedad del Estado, de acuerdo a ley.

La Disposición Complementaria Final está referido al Reglamento de la misma señalando que este establece los procesos, procedimientos y metodologías para la gestión, estudios, ejecución y financiamiento de las defensas ribereñas en los diferentes niveles de gobierno.

En la exposición de motivos se hace referencia a la necesidad de la propuesta legislativa y señalan que el objetivo del proyecto de ley es visibilizar las necesidades de construcción de defensas ribereñas en diferentes zonas del país que podrían ser afectadas por inundaciones. Por ese motivo propone que sea obligatorio que en los planes de desarrollo concertado de los gobiernos regionales y locales exista un capítulo, referido a la necesidad de construir defensas ribereñas.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

Señalan que una vez que se visibiliza el problema, los gobiernos locales pueden solicitar su construcción al gobierno regional, quien se encargará de evaluar el pedido y responder si es o no posible, explicando las razones para ello.

En el caso que sea necesaria la construcción de la obra, el gobierno regional tiene la obligación de preparar el expediente técnico para que sea aprobado dentro del marco que señalan las leyes vigentes.

Realizan un análisis de la situación y estado geográfico del Perú, señalando que es un país ubicado en el flanco occidental de América del Sur, que a raíz de la presencia de la Cordillera de los Andes y de la Corriente marina de aguas frías, Corriente Peruana, cuenta con distintos climas, paisajes, ecosistemas y biodiversidad a nivel de flora y fauna. El Perú tiene 28 de los 32 tipos de clima que existen en el mundo y 84 de las 103 zonas de vida del planeta.

Consideran necesario y tal como lo señala el presente proyecto de ley, el Estado y en especial los gobiernos regionales deben priorizar el diseño y la construcción de las defensas ribereñas, así como la limpieza de cauces de los ríos, que detengan el daño permanente que los desastres naturales generan a la población.

Refieren que estos daños pueden ser evitados con la priorización de la construcción de defensas ribereñas y limpieza de los cauces de los ríos, ya que no se sabe cuándo será el periodo de retorno de algún fenómeno ocurrido años atrás, como El Fenómeno de El Niño del año 2017 que afectó a toda la costa del Perú, lo único que nos libraría de esto, será la prevención y planificación ante cualquier desastre.

Señalan que en marzo del 2017, las lluvias torrenciales causadas por El Niño Costero incrementaron el caudal de los ríos Rímac, Huaycoloro, Chillón y Lurín originando su desborde y que el impacto fue catastrófico, afectando 850 distritos a nivel nacional, 1 millón de personas afectadas, 200 mil damnificados y 130 fallecidos, que asimismo se vieron afectadas estructuras como puentes, los cuales resultaron colapsados o en su defecto inservible, y aproximadamente 962 kilómetros de carretera destruidos.

En cuanto a la **Declaratoria de Emergencia**, señalan que fue el Ministerio de Salud de Perú (MINSA) quien la realizó hasta mayo de 2017, en los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Ancash y Lima Provincias; siendo los tres primeros los más afectados.

A esto se suma la declaración de **Alerta Amarilla** todos los establecimientos de salud a nivel nacional.

Fue que mediante Decreto Supremo N° 108-2017-PCM, se declara el Estado de Emergencia en los departamentos de Tumbes, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Cajamarca e Ica, y en 145 distritos del departamento de Lima y 03 distritos de la Provincia Constitucional del Callao, por peligro inminente ante el periodo de lluvias 2017-2018.

En cuanto a las estadísticas del daño que causó el último Fenómeno del Niño Costero ocurrido en el año 2017, presentan un cuadro del portal de INDECI en el

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

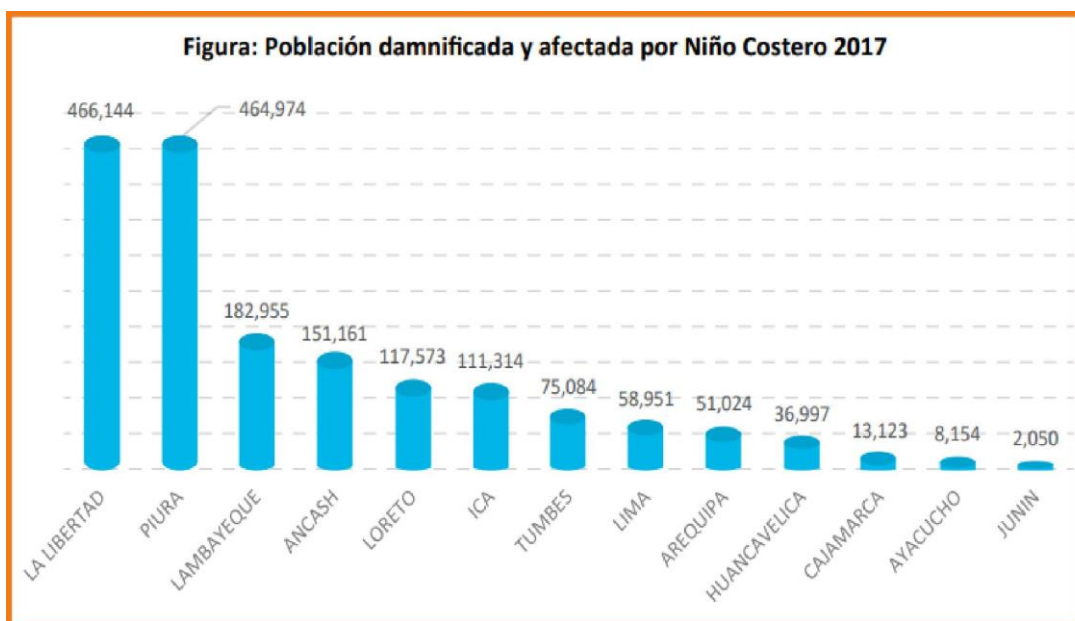
cual da a conocer las estadísticas del daño que causó, conforme se puede ver en las siguientes tablas:

Tabla: Daños a la vida y salud, por efectos del Niño Costero 2017, Procesamiento al 95.5%

DPTO.	DAÑOS A LA VIDA Y SALUD (PERSONAS)				
	DAMNIFICADAS	AFECTADAS	FALLECIDAS	HERIDAS	DESAPARECIDAS
TOTAL NIÑO COSTERO PERU	285.453	1.454.051	138	459	18
ANCASH	34.313	116.848	27	126	1
AREQUIPA	2.110	48.914	17	40	5
AYACUCHO	1.264	6.890	9	6	
CAJAMARCA	1.655	11.468	8	6	2
HUANCABELICA	6.227	30.770	6	4	
ICA	4.611	106.703		60	
JUNÍN	1.153	897	3	25	
LA LIBERTAD	79.623	386.521	24	70	4
LAMBAYEQUE	44.619	138.336	9	5	2
LIMA	18.775	40.176	16	76	1
LORETO	67	117.506	1	1	
PIURA	89.709	375.265	18	40	3
TUMBES	1.327	73.757			

Fuente: SINPAD/COEN/INDECI

Elaboración: SD Aplicaciones Estadísticas/DIPPE/INDECI



Fuente: SINPAD/COEN/INDECI

Elaboración: SD Aplicaciones Estadísticas/DIPPE/INDECI

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

Tabla: Daños en viviendas y locales públicos, por efectos del Niño Costero 2017, Procesamiento al 95.5%

DPTO	VIVIENDAS DESTRUIDAS	VIVIENDAS AFECTADAS	II.EE. DESTRUIDOS E INHABITABLES	II.EE. AFECTADAS	EE.SS. DESTRUIDOS E INHABITABLES	EE.SS. AFECTADOS
TOTAL PERU NIÑO COSTERO	63.802	350.181	318	2.870	62	934
ANCASH	5.186	27.210	67	298	17	93
AREQUIPA	451	11.687	9	168	0	52
AYACUCHO	254	1.734	16	98	1	24
CAJAMARCA	427	2.416	8	94	2	19
HUANCAVELICA	1.242	5.868	15	149	0	100
ICA	1.149	23.783	3	78	1	35
JUNIN	294	256	2	5	1	1
LA LIBERTAD	19.151	104.174	47	457	3	167
LAMBAYEQUE	10.051	30.285	33	275	11	85
LIMA	3.850	9.934	60	263	23	75
LORETO	22	28.487	0	61	0	6
PIURA	21.412	83.957	58	831	3	237
TUMBES	313	20.390	0	93	0	40

Fuente: SINPAD/COEN/INDECI
Elaboración: SD Aplicaciones Estadísticas/DIPPE/INDECI

Asimismo señalan que al sur del Perú en enero de 2018, el río Mala, ante la falta de previsiones y de atención inmediata en su debido momento, se desbordó por su margen izquierdo afectando 18 agricultores y 15 hectáreas de cultivo de manzana. Según informes técnicos, se conoció que los desmanes producidos sucedieron debido a la falta de reforzamiento de muros de contención.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento sostenible de los recursos Naturales.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 28221, Ley que regula el derecho por extracción de materiales de los cauces de los ríos por las Municipalidades.
- Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 29336, Ley de Recursos Hídricos.
- Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- Ley 30557, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción de defensas ribereñas y servidumbres hidráulicas.
- Decreto Supremo 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.
- Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

- Decreto Supremo N° 013-2017-MINAGRI, Disposiciones complementarias para el fortalecimiento, adecuación y renovación de ISO Consejo Directivo de las Organizaciones de Usuarios de Agua a la Ley que declara de interés nacional y necesidad pública de la construcción de defensas ribereñas y servidumbres hidráulicas.
- Decreto Supremo N° 108-2017-PCM, se declara el Estado de Emergencia en los departamentos de Tumbes, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Cajamarca e Ica, y en 145 distritos del departamento de Lima y 03 distritos de la Provincia Constitucional del Callao, por peligro inminente ante el periodo de lluvias 2017-2018.
- Resolución Ministerial N° 334-2012-PCM, que aprueba los “Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo de Desastres”.
- Resolución Ministerial N° 046-2013-PCM, que aprueba la Directiva “Lineamientos que definen el Marco de Responsabilidades en Gestión del Riesgo de Desastres, de las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno”.
- Resolución Ministerial N° 220-2013-PCM, que aprueba los “Lineamientos Técnicos del Proceso de Reducción del Riesgo de Desastres”.

IV. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

A. Análisis técnico

Riesgo de desastres

Tiene su origen en las disposiciones de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), tal como lo señala la Guía General para la identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión, dada por el MEF.⁵

Son riesgos todos aquellos que ya se han manifestado en el territorio y/o en la sociedad, o los que aún no se manifiestan pero que pueden ocurrir en el futuro si no se aplican medidas para evitarlo o minimizarlo hasta un nivel aceptable y por ello se debe considerar un mecanismo de respuesta apropiada y rápida frente al riesgo residual, evitando que este escale a un riesgo primario no gestionado.

Es pues que ante un riesgo comprende la planificación del conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres sobre la población, la economía y el ambiente a través de tres niveles de intervención:

- Gestión prospectiva, que se materializará en decisiones sobre la localización y la tecnología constructiva.
- Gestión correctiva, que se materializará en decisiones sobre cambios de localización y la tecnología constructiva, y
- Gestión reactiva que se materializará en decisiones de mitigación de daños y pérdidas y de recuperación del servicio interrumpido ante el impacto de un peligro.

⁵ https://municipioaldia.com/wp-content/uploads/1/2019/09/GUIA_EX_ANTE_InviertePe.pdf

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

Desastres naturales

Fenómenos naturales que se presentan con ocasión de lluvias de gran intensidad, que a su vez provocan la crecida de los ríos, inundaciones producidas por estas causas naturales, pero también son antrópicas porque son producidas por la actividad humana y que producen daños sobre la infraestructura de bienes y servicios, afectando las actividades humanas así como el ecosistema.

Fenómeno del Niño

El Fenómeno del Niño son ondas calientes que recorren las costas del Pacífico y que actualmente ocurre en la zona norte del mar peruano y en la zona sur del mar del Ecuador.

Es un evento local y sucede en los meses de verano y está relacionado con el calentamiento inusual del mar del Pacífico por razones meteorológicas, es decir por lluvias, por la humedad o por vientos frente a las costas del Perú.

Tal como lo señala el Dr. Dimitri Gutiérrez Aguilar, vocero del ENFEN (Estudio Nacional del Fenómeno El Niño), es una pared de lluvias en el norte peruano que impide que los vientos alisios, naturales del océano Pacífico refresquen las aguas calientes del norte.⁶

Ocurre cuando los vientos alisios se debilitan, provocando que desde Indonesia y Australia lleguen a Sudamérica las aguas cálidas del Pacífico, desplazando las aguas frías de la corriente peruana (Humboldt), se alejan y se profundizan hasta 200 metros. Es notorio cuando la pesca disminuye y el clima cambia.

Al disminuirse los vientos marinos, la circulación del mar que habitualmente se da en las costas del Perú, disminuye y por lo tanto el agua que está en contacto con el aire y la radiación solar, aumenta su temperatura rápidamente.

Lo normal es que el viento siempre este volando y el sol siempre este brillando, es como estar en la playa con sol y viento y se puede mantener fresco, pero si no hubiera viento mientras hay sol fuerte, entonces nos quemamos, lo mismo sucede con el mar.

Los vientos llevan el aire húmedo de aguas calientes como la nuestra, hasta las nubes, donde se condensa y se da la lluvia, lo normal sería que los vientos trasladen este aire hasta Panamá.

Es difícil predecir científicamente si sucederá un Fenómeno El Niño por cuanto la estación de otoño en el hemisferio sur no permite a los investigadores predecirlo por cuanto es una especie de barrera.

Fenómenos del Niño en Perú en los últimos siglos

Según el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú – SENAMHI, en su publicación del **año 2014**, se hizo un análisis sobre este fenómeno en el Perú en el cual se estudiaba que cosa era El Niño, su evolución y definición, los

⁶ <https://es.mongabay.com/2017/02/peru-lluvias-inundaciones-mar/>

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

modos de El Niño tanto Canónico (cuando el calentamiento del mar se inicia en la costa peruana durante el otoño y se extiende hacia el oeste, con un máximo calentamiento en el Pacífico central-oriental durante el verano siguiente) como Modoki (otro patrón de anomalías de temperatura superficial en el Pacífico central que no se llega a acoplar con el Pacífico oriental, constituyéndose en el segundo modo dominante de variabilidad interanual en el Pacífico tropical), las ondas Kelvin (estudiadas por el Comité Multisectorial encargado del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño – ENFEN) y su relación con el fenómeno de El Niño, una definición operacional para la región costera del Perú, las características de El Niño en el Perú, los impactos de este Niño de intensidad fuerte a extraordinaria, **el Registro Histórico**, que debemos hacer frente a él, la estrategia institucional para monitorear y pronosticar El Niño y la Estrategia del Estado para la gestión de riesgo de desastres en el Perú.⁷

Desde principios de la década de los 70 estas anomalías climáticas impulsaron no solo las investigaciones oceanográficas, atmosféricas y biológicas, sino que dieron pie al desarrollo de un campo de investigación multidisciplinaria que desde ese momento ha sido conocido como *Evaluación de Impactos Relacionados con el Clima*.

Eventos ocurridos

Eventos que causaron grandes daños económicos, destrucción de infraestructura de saneamiento básico; destrucción de viviendas; salinización de los suelos; destrucción de la infraestructura productiva (canales de irrigación, bocatomas, compuertas, etc.); destrucción de vías de comunicación (carreteras y puentes colapsados); altas probabilidades de producirse incendios forestales debido a las altas temperaturas, entre otros.

En los últimos cinco siglos ha habido por lo menos 120 episodios El Niño, según las investigaciones históricas realizadas por: Quinn W., Neal V. y Antúnez de Mayolo S. (1986, 1987; IMARPE, 1999, INDECI, 2002) y es que la instrumentación adecuada para la observación del clima se inicia recién en la segunda década del Siglo XX y de manera puntual en algunas regiones del país, es así que a partir del año 1965 se instalan la mayoría de las estaciones meteorológicas e hidrológicas y se inicia la observación climática de manera sostenida y por esta razón en el Perú no contamos con registros observacionales que reporten las manifestaciones de episodios El Niño anteriores a esa fecha.

Solo por datos bibliográficos es que tenemos algo de conocimiento de estos eventos como las publicaciones que dan cuenta sobre esto como los manuscritos de Antonio Raimondi sobre la oceanografía y climatología, o los boletines de la Sociedad Geográfica de Lima publicados en diciembre de 1897, es así que conocemos que durante el Siglo XX y hasta antes de El Niño extraordinario de 1997/98 ocurrieron unos 25 episodios El Niño de diferente intensidad y que los eventos El Niño de 1891 y 1925 fueron eventos de intensidad comparable a los de 1982/83 y 1997/98.

⁷ https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/Dossier-El-Ni%C3%B1o-Final_web.pdf

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

Eventos conocidos

Años 1972/73 (llamado “El Niño olvidado”)

Años 1997/98 (Niño extraordinario que causó daños estimados en US\$3500 millones)

Años 1982/1983 (trajo pérdidas económicas de hasta US\$3283 millones)⁸

En lo que va del siglo XXI, de acuerdo al índice ONI (Oceanic Niño Index) de la NOAA, se han presentado cuatro episodios El Niño en el Pacífico central, así tenemos:

Años 2004/05 y 2006/07 (con intensidad débil)

Años 2002/03 y 2009/10 (con intensidad moderada)

Historia de los desbordes de los ríos en el Perú

Noviembre 1997 – Junio 1998

Se produjeron desastres en la Costa, Sierra y Selva del Perú.

En los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Lima, Ica y Junín los daños fueron principalmente por inundaciones a causa del desborde los ríos y las torrenciales lluvias, así tenemos los ríos Tumbes, Zarumilla, Chira, Piura, Chicama que afectaron núcleos urbanos, con pérdidas humanas, infraestructura y sector agrario.

Año 2012 – Chosica

El desborde del río Huaycoloro destruyó parte de la ciudad, dejando piedras y lodo en las calles principales.

Año 2017 – Fenómeno del Niño Costero

Las lluvias torrenciales incrementaron los caudales de los ríos, entre ellos el río Rímac, Huaycoloro, Chillo, Lurín; La Leche, Motupe, El Taymi, río Loco en los distritos de Pacora, Jayanca, Pitipo, así como el río Olmos y el río Zaña entre otras localidades en Chiclayo, en el departamento de Lambayeque; Piura; Tumbes; Ica, causando desbordes.

Este impacto fue catastrófico, afectó a 850 distritos a nivel nacional, más de un millón de personas afectadas, 200 mil damnificados, 10,000 viviendas destruidas y muchos fallecidos, también se vieron afectados las estructuras de muchos puentes, quedando colapsados y algunos inservibles e intransitables, quedando muchos pobladores totalmente alejados y sin alimentos, con aproximadamente 962 kilómetros de carreteras destruidas.

Olmos, Jayanca, Motupe, Ferreñafe, Loco, 2017

En Olmos se incrementó el caudal de los ríos Olmos, Cascajal e Inculás. En Jayanca otro de los distritos afectados es Jayanca, que amaneció inundado tras el desborde de los ríos Zurita y Motupe a consecuencia de la lluvia, a la altura del caserío Pampa de Lino.

Distritos de la provincia de Ferreñafe se vieron afectados durante la noche del lunes 13 cuando se desbordaron los ríos 'El Taymi' y 'Loco', dejando afectada la

⁸ Idem. Pag 22

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

carretera que une los distritos de Manuel Antonio Mesones Muro y Pitipo con la ciudad de Ferreñafe.

El río Loco se desbordó a la altura del sector 'Los Faiques', dejando familias afectadas y cultivos de arroz, caña de azúcar y de pan llevar dañados en caseríos aledaños, como Rama Cerquen, Huanabal, El Triunfo, La Esperanza, entre otros.

Año 2018 - Río Mala

Ubicado al sur de Lima, en el km. 87.5, se desbordó por su margen izquierdo, y según informes técnicos sucedió debido a la falta de construcción o reforzamiento de muros de contención, sobretodo en la zona la Huaca - Puente Viejo río que viene desde Calango y desemboca en el mar de Totoritas, afectando muchas viviendas, a más de 18 agricultores y más de 15 hectáreas de cultivo de manzana, sostén de muchas familias de la zona, con roturas de los puentes, quedando alejados en su totalidad y en total pobreza, sin a la fecha recibir apoyo alguno por parte del Estado.

Año 2001 - Río Chillón

En marzo de dicho año el Río Chillón sufrió un desborde a la altura de la Urbanización San Diego en San Martín de Porres, causando cuantiosos daños materiales, resultando más de 1940 personas damnificadas y más de 388 viviendas inundadas, afectando sus estructuras como columnas y muros.

Algunas viviendas destruidas a consecuencia de los desbordes de los ríos

Piura

Una de las ciudades más afectadas por el fenómeno de El Niño Costero, fue inundada y devastada por el desborde del río cuyo caudal llegó a superar los 3,400 metros cúbicos por segundo (m³/s) destruyendo urbanizaciones, asentamientos y centros poblados de los distritos de Piura, Castilla y Catacaos, sumado a una gran cifra de fallecidos tal como lo señaló el COEN – Centro de Operaciones de Emergencia Nacional.

Familias que tuvieron que verse obligadas a salir de sus viviendas a fin de ponerse a buen recaudo, siendo de entre 35,000 a 40,000 familias que lo perdieron todo según información dada por el COER, Centro de Operaciones de Emergencia Regional, con más de 5,724 viviendas perdidas y dañadas,⁹ quedándose en la calle.

Igualmente sucedió en el sector del Bajo Piura que comprende el distrito de Catacaos y sus caseríos Cura Mori, Pedregal Grande, Pedregal Chico, Chato Chico, Molino, Santa Rosa, Nuevo Catacaos y Viduque, siendo los mas afectados por el desborde de los ríos a pesar de que el Gobierno Regional había colocado diques de contención, pero esto no resistió.¹⁰

⁹ <https://flacso.edu.ec/cambioclimatico/el-impacto-del-fenomeno-del-nino-costero-2017-fen-en-la-ciudad-de-piura-y-su-vida-urbana/>

¹⁰ <https://es.mongabay.com/2017/03/dia-despues-las-consecuencias-los-desbordes-e-inundaciones-del-río-piura/>

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

En Castilla quedo inundado un centro comercial y las principales avenidas como Andrés Avelino Cáceres, Guillermo Irazola y Guardia Civil se convirtieron en riachuelos.

En Pedregal Grande el agua llego hasta el cuello de las personas y perdieron sus casas, sus animales, su agricultura.

Chiclayo

Las calles de varios distritos quedaron inundadas, muchas casas colapsaron, cultivos dañados y vías interrumpidas, dejando a miles de familias damnificadas. Íllimo fue el distrito más afectado con más de 50 casas colapsadas y cinco caseríos completamente aislados tras el desborde del río La Leche a la altura del sector Culpón Bajo.

El agua ingreso a las viviendas tanto de la zona urbana y rural y llegó a un metro de altura en todas las calles del distrito de Lambayeque.

Defensa Civil diagnosticó que fueron las casas de material rústico las que fácilmente colapsaron.

En la misma ciudad de Chiclayo, en el distrito de Jose Leonardo Ortiz, a unas cuadras de la Plaza de Armas viviendas y desagües colapsaron, convirtiendo sus calles en ríos, asimismo se inundaron muchos establecimientos de salud, comisarías y colegios, clamando los pobladores ayuda inmediata, sobretodo de motobombas para poder erradicar las aguas que se encontraban acumuladas en sus viviendas, siendo las más afectadas las calles: Elvira García, San José y Gálvez de la Urbanización Santa Victoria, los pueblos jóvenes: Túpac Amaru, Nueve de Octubre y Jose Olaya.

En la cuadra 10 de la calle Francisco Cabrera y en el jirón Elías Aguirre, calles principales del centro de Chiclayo, se produjo el colapso de paredes de viviendas así como infraestructuras de algunos negocios.

En el distrito de José Leonardo Ortiz la situación fue más crítica empezando por su calle principal como Junín, cerca de la acequia cois debido a la subida del agua de los ríos, sumado a la acumulación de basura en el canal que a la fecha existe, sin que las autoridades hagan caso omiso al clamor de la población , asimismo se vieron afectados la mayoría de sus pueblos jóvenes que se ubican en zonas bajas, el sistema de alcantarillado es obsoleto y además la mayoría de sus calles no están pavimentadas.

En un recorrido por diferentes sectores el secretario técnico de la plataforma distrital informó que se registró el colapso de 26 viviendas, dejando a 250 personas damnificadas, asimismo más de 200 casas, dos centros de salud y dos colegios inundados.¹¹

¹¹ <https://macronorte.pe/2017/02/02/lambayeque-chiclayo-y-jose-leonardo-ortiz-fueron-los-mas-afectados-por-lluvias/>

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

Pobladores que habitan en los caseríos que se ubican en la margen del río La Leche como: Las Juntas, Coloche, Progreso, San Juan y otro sector se quedaron totalmente aislados.¹²

Pacora fue otro de los distritos que se vio afectado por el desborde del río Motupe con un promedio de 8 pueblos jóvenes afectados a la altura del sector Pueblo Viejo.

Olmos un distrito que soporto truenos y relámpagos por más de 12 horas por la intensa lluvia, incrementándose el caudal de los ríos Olmos, Cascajal e Insculás.

También el desborde del río Motupe, afectó gran parte del centro recreativo Las Pirkas del distrito de Jayanca y afectó severamente el sector sur de localidad, arrasando con viviendas, cultivos y animales.

Los distritos de Picsi, Reque, Túcume, Jayanca, Ferreñafe, Chongoyape y otros también se presentaron afectaciones.

Lima

347 viviendas colapsaron en la Región Lima sin embargo pese a que el Gobierno Central prometió la edificación de las primeras 5,328 viviendas para entregarlas a los damnificados por el fenómeno El Niño Costero, incluso realizando un sorteo para la entrega de las mismas¹³, así como la entrega de más de 2,800 viviendas rurales, el avance ha sido muy lento, incluso se han dictado diversas normas y decretos de urgencia para tal fin, sin a la fecha haberse atendido a su totalidad.

Chosica

Por el desborde del río Huaycoloro el alcalde de Chosica solicitó la participación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento al haberse afectado alrededor de 400 viviendas, dentro de las cuales 50 fueron demolidas porque sus estructuras quedaron seriamente afectadas dejando un total de cerca de 1,200 personas damnificadas teniendo que refugiarse en carpas que el propio municipio les otorgó.¹⁴

Importancia de las defensas ribereñas

Tal como lo señala la misma propuesta legislativa en estudio, existe un procedimiento constructivo para la construcción del tipo de defensa ribereña utilizando un sistema de muro enrocado.

Asimismo, la tesis presentada en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas – Facultad de Ingeniería – Carrera de Ingeniería Civil, hace un análisis a este tipo de procedimiento señala que el empleo de este tipo de estructuras ayuda a prevenir problemas naturales como erosión, socavación e inundación, originados

¹² <https://rpp.pe/peru/lambayeque/distritos-inundados-en-lambayeque-por-desborde-de-rios-tras-lluvias-noticia-1036821>

¹³ <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/noticias/7383-347-viviendas-colapsadas-en-region-lima-por-fenomeno-el-nino-costero-seran-construidas-este-ano>

¹⁴ <http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/Noticias/32Mar.pdf>

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

ante la crecida del río y que también sirven como estructura de protección ante la ocurrencia de huaicos generadas también por las constantes lluvias.

Debemos tener en claro que la palabra erosión está referida a la incorporación y transporte de material por un agente dinámico como el agua, el viento o el hielo y la palabra socavación no es más que la excavación profunda causada por el agua, debido al roce con las márgenes del río, lo cual provoca desplomes progresivos en su ladera.

Por todo esto las defensas ribereñas son esas estructuras construidas para proteger las áreas aledañas a los ríos contra los procesos de erosión de sus márgenes, producto de la excesiva velocidad del agua, que por la misma fuerza que tiene, tiende a arrastrar el material ribereño, y la socavación que ejerce el río debido al régimen de las abundantes precipitaciones.

En Perú, la aplicación de estos sistemas ha ido en aumento, pero, sin embargo, sigue siendo una interrogante un adecuado proceso constructivo.¹⁵

Cundo se trata de una situación “Sin Proyecto”, se aprecia que la superficie en riesgo de inundación tiene tendencia a incrementarse progresivamente. A medida que pasa el tiempo, este incremento es más notorio producto de la carencia de trabajos de limpieza de sedimentos y material arrastrado, lo cual va a provocar que en el futuro, las inundaciones que ocurran provoquen grandes daños, y que éstas afecten cada vez más a las viviendas, parcelas y vías de comunicación.

Cuando se trata de una situación “Con Proyecto”, se observa que la ejecución de los trabajos de protección en zonas críticas, tienen un efecto favorable para reducir el riesgo de inundación de la superficie agrícola, vías y viviendas, al producirse las avenidas estacionales (periódicas anuales). Como resultado del balance entre la demanda de obras para defensas ribereñas y la oferta de ejecución de las mismas, se han seleccionado un conjunto de obras de defensas ribereñas con aplicación de medidas estructurales priorizándolas de acuerdo al riesgo de inundación, daños que se producirían a las viviendas que se encuentran al borde de los ríos.

Han pasado muchos años pero el problema subsiste y aún queda mucho trabajo por hacer, los ríos desbordados dejaron un panorama desolador que aún se ven en el interior del país como en las ciudades de Piura, Chiclayo, Tumbes, Mala, con calles destruidas, el agua discurriendo, cauce de los ríos sin mantenimiento y algunos sin ellos, con una contaminación ambiental alarmante, viviendas aun no reconstruidas, viviendo la población aun en módulos prefabricados, quedándose claramente afectada la vida social, cultural y económica en estas zonas del país, por lo que urge la realización de las defensas ribereñas y canalizar los causes de los ríos, así como su mantenimiento no solo de ellos sino de las acequias y de los canales de irrigación.

15

https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/624553/Alvites_BJ.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

Impactos Ambientales Favorables: La Construcción de Defensa Ribereña posibilitará mejorar los niveles de vida de las familias, por cuanto permitirá incorporar nuevas áreas productivas a la actividad agropecuaria y consiguientemente aumentar los niveles de producción y comercialización de productos agrícolas y pecuarios. Así mismo permitirá a las familias de la zona un acceso oportuno a los servicios de mayor nivel y calidad (educación y salud) y seguridad ciudadana.

Importancia de la intervención de los gobiernos regionales y gobiernos locales

Debemos tener presente que cada Gobierno Regional y Local sabe la necesidad de su zona y cuando elabora sus planes de desarrollo urbano, considera a los ríos y su cauce, considerando que son muchos los habitantes que viven alrededor de los ríos como la ciudad de Chiclayo, al norte del país, que nace rodeado de acequias alimentadas de los ríos,¹⁶ ubicadas en pleno centro de la ciudad, teniendo que las autoridades modificar sus recorridos ante la crecida de los ríos y evitar en algo el perjuicio a las viviendas que hoy en día se encuentran seriamente en peligro ante la desatención de las autoridades y ante el eminente peligro de fenómenos como El Niño.

Fue en el año 2015 que el Concejo Provincial de Chiclayo presentó el denominado: Plan Provincial de Contingencia Por Inundaciones PPCI-2015, en el claramente señala que la prevención es la mejor arma de que disponen los países en desarrollo para evitar el tremendo costo de reconstruir y que esta situación se revierte con una cuidadosa planificación en donde están involucrados el estado y los sectores de desarrollo, los gobiernos locales interrelacionados con una característica activa y dinámica de eficiencia que permita la promoción de una serie de actividades de prevención en que estén empeñadas las autoridades y población en general.¹⁷

Si bien en ese contexto y escenario la Plataforma Provincial de Defensa Civil PPDC de Chiclayo, como componente del SINAGERD - Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, elaboro como estrategia el PLAN PROVINCIAL DE CONTINGENCIA POR INUNDACIONES, en cumplimiento del desarrollo del Plan Anual de Trabajo 2015 y bajo la responsabilidad de proporcionar un marco general para la planificación operativa en la prevención y atención de desastres, y la ejecución de acciones a cargo de las Plataformas de Defensa a la fecha poco o nada se ha realizado, estando en peligro la población ante un nuevo fenómeno El Niño Costero y que la destrucción sea mayor a los años anteriores.

Por otro lado, es necesario intensificar el monitoreo y la investigación multidisciplinaria como principal estrategia para generar y gestionar

¹⁶ [https://cdehdl.wordpress.com/2014/10/19/chiclayo-y-sus-acequias/#:~:text=La%20acequia%20%E2%80%9CYortuque%E2%80%9D%20o%20desaguadero.\(pasando%20la%20Villa%20FAP.\)](https://cdehdl.wordpress.com/2014/10/19/chiclayo-y-sus-acequias/#:~:text=La%20acequia%20%E2%80%9CYortuque%E2%80%9D%20o%20desaguadero.(pasando%20la%20Villa%20FAP.))

¹⁷ https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/978842_PLAN%20PROVINCIAL%20DE%20CONTINGENCIA%20POR%20INUNDACIONES%20PPCI.pdf

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

conocimientos sobre El Niño, tal como se señala en el informe publicado por el Ministerio del Ambiente en el año 2014,¹⁸ además de que no todas estas anomalías climáticas que se producen durante El Niño son atribuibles al fenómeno ya que estas pueden ser parte de otras formas de variabilidad natural y estos eventos no solo afectan la economía de los países que los experimentan como el Perú, sino que traen una secuela de impactos en su estructura social e incluso política.

Este mismo informe concluye en la necesidad de evaluar la pertinencia de nuevas formas de gobernanza que integren lo ambiental a las políticas de desarrollo, aprendiendo a convivir con la variabilidad climática, valorar y aprovechar los aspectos del evento y mitigar los aspectos negativos mediante políticas diseñadas para tal efecto y por eso la necesidad de este proyecto de ley, incluso propone como estrategia un nuevo enfoque en la asignación de los recursos presupuestales para este fin, ir de una asignación presupuestal inercial hacia una asignación de recursos por resultados, teniendo en cuenta las prioridades de atención que los ciudadanos requieren y valoran.

B. Análisis de las opiniones e informaciones recibidas

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED

La opinión señala que el SINAGERD se encuentra compuesto, entre otros, por la Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), **los gobiernos regionales y gobiernos locales**, así como las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil, cada una de las cuales ejerce un determinado rol en la gestión del riesgo de desastres en el país.

Los artículos 14° y 16° de la Ley N°29664 establecen que **los gobiernos regionales y locales**, dentro de su respectiva jurisdicción, así como los ministros (entidades públicas) son las autoridades responsables de la implementación de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, lo cual es recogido también en el Reglamento de la Ley N° 29664, cuyos artículos 11° y 13° disponen que las entidades públicas y los gobiernos regionales y locales identifican y priorizan el riesgo, en su ámbito de atribuciones.

En conclusión, con la creación del SINAGERD se busca la actuación conjunta y transversal de todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, así como de las entidades privadas y la misma sociedad civil, en la prevención, reducción y atención de peligros que atenten contra la vida, el patrimonio y el medio ambiente ocasionados por la ocurrencia de un fenómeno natural o inducido por la acción humana que altera el normal desenvolvimiento de las actividades.

Según el CENEPRED, el proyecto de ley busca alcanzar esencialmente lo siguiente:

¹⁸ https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/Dossier-El-Ni%C3%B1o-Final_web.pdf

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

- Atribuir a los gobiernos regionales y locales la competencia y responsabilidad por la construcción de las defensas ribereñas dentro del ámbito de su jurisdicción.
- La incorporación de manera obligatoria de tales proyectos en los Planes de Desarrollo Concertado de los Gobiernos Regionales y Locales.
- Visibilizar la necesidad de construir las defensas ribereñas por el gobierno local, regional o la sociedad civil.

Al respecto, el ordenamiento jurídico vigente, establece un régimen legal de protección de la población de las amenazas contra su seguridad, provenientes de fenómenos naturales o por efecto de la acción humana.

Dicho régimen se encuentra organizado a través de la forma de un sistema funcional interinstitucional que regula la Gestión del Riesgo de Desastres, el cual es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible.

La creación de dicho sistema obedece, precisamente, a la necesidad particular de proteger la vida y el patrimonio de los ciudadanos, en coherencia con el marco normativo constitucional e internacional para la prevención y reducción del riesgo de desastres, tales como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Como bien señala dicho Marco, la reducción del riesgo de desastres es una inversión rentable en la prevención de pérdidas futuras, dado que una gestión eficaz del riesgo de desastres contribuye al desarrollo sostenible, por lo que, para alcanzar tales fines, los Estados deben establecer como prioridad, entre otros, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo, así como invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

A nivel nacional, las referidas metas han sido plasmadas en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el cual se han establecido los siguientes objetivos estratégicos:

1. Desarrollar el conocimiento del riesgo.
2. Evitar y reducir las condiciones de riesgo de los medios de vida de la población con un enfoque territorial.
3. Desarrollar capacidad de respuesta ante emergencias y desastres.
4. Fortalecer la capacidad para la recuperación física, económica y social.
5. Fortalecer las capacidades institucionales para el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres.
6. Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención.

El cumplimiento de estos objetivos es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas de los tres (3) niveles de gobierno (Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales), los cuales tienen la responsabilidad de ejecutar todas aquellas acciones pertinentes para identificar las situaciones de riesgo, así como programar o planificar mecanismos de prevención, reducción y atención de las mismas, una vez que ellas sucedan.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

Entre los desastres que se buscan prevenir se encuentran, entre otros, aquellos ocasionados por fenómenos hidrológicos, los cuales, ya sea por presencia de Fenómenos El Niño o de otras perturbaciones climáticas (lluvias intensas, inundaciones), hacen que se presenten en los cauces de los ríos avenidas extremas que originan desbordes de los ríos e inundaciones en las zonas urbanas y agrícolas y como consecuencia de ello desastres socio económicos y ambientales.

Por ser fenómenos recurrentes que requieren de medidas regulares y de compromisos institucionales para minimizar sus efectos, **los gobiernos regionales y locales** ejecutan las acciones de prevención y reducción del riesgo de desastres correspondientes, ya sea a través de la construcción de Defensas Ribereñas y otros proyectos similares.

Cabe resaltar que, además del marco normativo indicado, también la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ha previsto en sus artículos 49°, literal i), y 61°, literal c), como funciones de dichas entidades, entre otras, la de i) conducir y ejecutar coordinadamente con los órganos competentes la prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres; y c) organizar y ejecutar acciones de prevención de desastres y brindar ayuda directa e inmediata a los damnificados y la rehabilitación de las poblaciones afectadas.

Por su parte, el numeral 8.2 del artículo 191° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, atribuye a las municipalidades, entre otras funciones, la de crear y desarrollar, conjuntamente con el Sistema Nacional de Defensa Civil¹⁹, el Plan Metropolitano de Contingencia, para la prevención y atención de situaciones de emergencia y desastres.

Dichas facultades permiten a los referidos niveles de gobierno, realizar la identificación de zonas de riesgo por peligros meteorológico o hidrográfico, así como adoptar las decisiones de prevención y reducción de dicho riesgo, ya sea mediante la construcción de defensas ribereñas u otros proyectos de inversión.

Adicionalmente, el marco legal de la gestión del riesgo de desastres también prevé que todas las actividades de prevención y reducción del riesgo deben ser plasmadas en sus procesos de planificación, de ordenamiento territorial, de gestión ambiental y de inversión pública.

Entre tales planes se encuentra el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, el cual es un instrumento técnico operativo diseñado para incorporar de manera intrínseca y efectiva la prevención del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación del desarrollo, donde se define en espacio y tiempo los medios utilizables para lograrlo y se contemplan en forma ordenada y coherente las metas, programas, proyectos, así como las actividades que se utilizarán para evitar la generación de nuevos riesgos.

Dicho Plan se constituye, entonces, en el instrumento de planificación por excelencia para la correcta gestión prospectiva y correctiva del riesgo de desastres, lo cual no impide o enerva la posibilidad de que las entidades públicas, entre ellos, **los gobiernos regionales y locales**, incluyan también tales actividades en otros planes estratégicos.

¹⁹ Hoy denominado Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

Finalmente, no está de más destacar que mediante Ley N° 30557 se declaró de interés nacional y necesidad pública la construcción de defensa ribereña y servidumbres hidráulicas, con la finalidad de proteger a los pobladores de las inundaciones y desbordes provocados por la crecida de los ríos. Precisamente, mucha de la preocupación justificadamente mostrada en el proyecto de Ley bajo análisis, ya ha sido reconocida por el Poder Legislativo y plasmado en dicha norma legal.

De acuerdo a lo expuesto, se puede concluir que la propuesta contenida en el Proyecto de Ley N° 6118/2020-CR “Ley que Regula la Construcción de Defensas Ribereñas por partes de los Gobiernos Regionales”, busca regular una materia ya prevista en nuestro ordenamiento legal vigente, el mismo que ya contiene pautas para alcanzar los objetivos buscados por el legislador, como son:

- Los gobiernos regionales y locales ya tienen competencia y responsabilidad por la construcción de las defensas ribereñas y otras obras de reducción del riesgo de desastres dentro del ámbito de su jurisdicción.
- Dichas entidades incorporan de manera obligatoria tales proyectos en los Planes de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres y otros planes de desarrollo.
- Mediante otra norma legal se ha declarado de interés nacional la necesidad de construir las defensas ribereñas por el gobierno local, regional, visibilizando y resaltando la importancia que merece este asunto.

Por tanto, sin desmerecer la preocupación y propuesta presentada por los representantes del Congreso de la República, estimamos que el proyecto normativo remitido no resulta viable, por cuanto contempla situaciones que ya se encuentran reguladas en el ordenamiento jurídico vigente, pudiendo ocasionar con ello mayor confusión entre sus operadores de la norma en los gobiernos regionales y locales.

COMENTARIO

Como existe el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, el mismo que tiene por objetivo identificar y reducir los peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos y preparación y atención ante situaciones de desastre, mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la gestión del riesgo de desastres y justamente los gobiernos regionales y los gobiernos locales son parte conformante de este sistema y son las autoridades responsables de la implementación de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Se trata de un sistema integrado que actúa de manera transversal en los tres niveles de gobierno.

La Presidencia del Consejo de Ministros, en su condición de ente rector del SINAGERD, ha emitido diversos instrumentos normativos en los que ha precisado las responsabilidades de los actores del SINAGERD, entre ellos:

- Resolución Ministerial N° 334-2012-PCM, por la cual se aprobó los “Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo de Desastres”, la misma que en su numeral 6.1.3 establece que corresponde a los Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados, así como a los gobiernos regionales y locales, la identificación de las condiciones de riesgo en el marco de su competencia.
- Resolución Ministerial N° 220-2013-PCM, que aprobó los “Lineamientos Técnicos del Proceso de Reducción del Riesgo de Desastres”, la misma que en su numeral 7.1.3 establece que las entidades públicas son responsables de

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

priorizar recursos para actividades dirigidas a reducir los riesgos existentes en el ámbito nacional de acuerdo a sus competencias.

- Resolución Ministerial N° 046-2013-PCM, que aprobó la Directiva N° 001-2013-PCM/SINAGERD “Lineamientos que definen el Marco de Responsabilidades en Gestión del Riesgo de Desastres, de las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno”, la cual, en base a la normativa antes señalada, dispone que las entidades públicas y los gobiernos regionales y locales son competentes para identificar el riesgo, en su ámbito de atribuciones y en sus respectivas áreas de jurisdicción, así como de incorporar en sus procesos de planificación, de ordenamiento territorial, de gestión ambiental y de inversión pública, la Gestión del Riesgo de Desastres.

Con la creación del SINAGERD se busca la actuación conjunta y transversal de todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, así como de las entidades privadas y la misma sociedad civil, en la prevención, reducción y atención de peligros que atenten contra la vida, el patrimonio y el medio ambiente ocasionados por la ocurrencia de un fenómeno natural o inducido por la acción humana que altera el normal desenvolvimiento de las actividades.

Adicionalmente está vigente la Ley N° 30557 se declaró de interés nacional y necesidad pública la construcción de defensa ribereña y servidumbres hidráulicas, con la finalidad de proteger a los pobladores de las inundaciones y desbordes provocados por la crecida de los ríos.

En tal sentido se coincide con lo opinado por el CENEPRED, en el sentido que lo que se pretende regular con el proyecto de ley ya se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico vigente, pudiendo ocasionar con ello mayor confusión entre sus operadores de la norma en los gobiernos regionales y locales.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

La DGPRVU señala que el proyecto de ley no es competencia del Sector Vivienda, debido a que la Ley N°29338, Ley de Recursos Hídricos, ha previsto en su artículo 6 la regulación de los Bienes Artificiales como bienes asociados al agua, considerando en el artículo d), del punto 2 del citado artículo; los bienes usados para el encauzamiento de ríos y defensa contra inundaciones.

Así también el artículo 8 de la referida Ley, establece que son de propiedad del estado los bienes artificiales asociados al agua, ejecutados con fondos públicos.

En concordancia con lo antes precisado, el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobado mediante Decreto Supremo N°01-2010-AG, estableció en el numeral 115.2 del artículo 115 que *“La Autoridad Administrativa del Agua autoriza la ejecución de obras de defensa ribereña y la utilización de materiales ubicados en las fajas marginales necesarios para tal fin”*.

Asimismo, el citado Reglamento en su numeral 223.2 del artículo 223 define a las obras de defensa ribereña como *“las obras de protección de poblaciones, infraestructura de servicios públicos, tierras de producción y otras contra las inundaciones y la acción erosiva del agua”*; y el artículo 224 estableció que: *“Los estudios y obras para el encauzamiento y defensa ribereñas, deberán contar con*

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

las autorizaciones correspondientes por parte de la Autoridad Administrativa del Agua y deberán ser coordinadas con el Sistema Nacional de Defensa Civil²⁰

En este orden de ideas corresponde al Ministerio de Agricultura y Riego, a través de sus organismos especializados, emitir opinión al estar directamente a cargo de la regulación de los bienes artificiales asociados al agua, tales como las defensas ribereñas.

Por su parte el Programa Nuevas Ciudades concluye que la norma propuesta no constituye su competencia ni del MVCS, pues la totalidad de los articulados se refieren a materias ligadas a las facultades exclusivas de los gobiernos locales, conferidas por instrumentos tales como el artículo 195 de la Constitución Política del Perú, la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades; el Decreto Supremo N°022-2016-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible; o la Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Asimismo, cabe indicar que el Decreto de Urgencia N°014-2019, Decreto de Urgencia que Aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, asigna un presupuesto específico a los Gobiernos Regionales, para la ejecución de proyectos de defensa ribereña de ríos.

La gestión y planificación territorial urbana, incluyendo la ejecución de infraestructura de prevención de riesgos, constituye competencia compartida de los gobiernos regionales y locales, por lo que toda actuación de los Programas del MVCS será de naturaleza subsidiaria ante las acciones implementadas por estos gobiernos en el marco de las normas vigentes.

Finalmente, la Oficina General de Asesoría Jurídica señala que teniendo en consideración que el proyecto de ley propone regular la obligación de los gobiernos regionales y locales de construir defensa ribereñas; lo planteado no involucra materias de competencia del sector, por lo que consideran que el MVCS, por lo señalado en el informe, y a lo opinado por la DGPRVU y PNC, no resulta competente para emitir opinión sobre el proyecto de ley.

Teniendo en cuenta las competencias de la ANA y del INDECI, les corresponde emitir el pronunciamiento respectivo sobre el presente proyecto de ley.

COMENTARIO

Conforme a lo informado por el MVCS no resulta competente para opinar pues la materia que se pretende regular está en el ámbito de otras entidades del Estado, entre ellas la ANA y el Ministerio de Agricultura y Riego (ahora Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego).

De acuerdo con el artículo 34 del Reglamento del Congreso, las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, **les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia.**

²⁰ Hoy denominado Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

En este sentido, la materia que trata el proyecto de ley corresponde al ámbito del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y no al Ministerio de Vivienda y Construcción, por lo que no corresponde a la Comisión de Vivienda y Construcción dictaminar esta iniciativa.

De acuerdo con el artículo 70 del Reglamento del Congreso, los dictámenes pueden concluir:

c) En la recomendación de no aprobación de la proposición y su envío al archivo o **en la inhibición de la Comisión por no tener competencia en la materia de la proposición.**

IV. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido por el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Vivienda y Construcción, recomienda la INHIBICIÓN por no tener competencia en la materia del Proyecto de Ley 6118/2020-CR, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales, y su envío al archivo.

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

Dictamen por mayoría recaído en el Proyecto de Ley **6118/2020-CR**, Ley que regula la construcción de defensas ribereñas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales