

Proyecto de Ley N° 1973/2017-CR



Congreso de la República

Proyecto de Ley N°

**PROYECTO DE LEY FORTALECIMIENTO DE LA  
INSTITUCIONALIDAD Y LA  
DESCENTRALIZACIÓN PARA LA  
RECONSTRUCCIÓN CON DESARROLLO**

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del Congresista **MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE, MARISA GLAVE REMY, RICHARD ARCE CÁCERES, MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ, INDIRA ISABEL HUILCA FLORES, ÉDGAR AMÉRICO OCHOA PEZO, ORACIO ÁNGEL PACORI MAMANI, TANIA EDITH PARIONA TARQUI, ALBERTO EUGENIO QUINTANILLA CHACÓN, HORACIO ZEBALLOS PATRÓN**, del Grupo Parlamentario **NUEVO PERU**, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa:

**I. FORMULA LEGAL**

El Congreso de la República:

Ha dado la ley siguiente:

**PROYECTO DE LEY FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD Y LA  
DESCENTRALIZACIÓN PARA LA RECONSTRUCCIÓN CON DESARROLLO**

**Artículo Primero.- Objeto de la Ley**

Declarar de necesidad pública y preferente interés nacional la creación de la Autoridad Regional de Reconstrucción con Desarrollo, la que se encarga de elaborar y ejecutar los proyectos de prevención, rehabilitación y reconstrucción de infraestructura, valorando el conocimiento local y fortaleciendo la institucionalidad y la descentralización.

**Artículo Segundo.- Conformación de la Autoridad Regional de Reconstrucción con Desarrollo**

La Autoridad Regional de Reconstrucción estará constituido por: el Gerente Regional de la Reconstrucción, y representantes del gobierno regional, los gobiernos locales; del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca del Chira -Piura, de los Colegios Profesionales, las Universidades y la Sociedad Civil organizada.

**Artículo Tercero.- Facultades de vigilancia, Fiscalización y Control**

La Autoridad Regional de Reconstrucción genera mecanismos para cumplir con la aplicación de medidas de control, rendición de cuentas y auditoria ciudadana para



MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE  
Congresista del Perú



PROYECTO DE LEY 1973/2017-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 12 de Octubre de 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1973 para su estudio y dictamen, a las Comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; Agraria.

-----  
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## II. EXPOSICION DE MOTIVOS

### a.- Importancia.-

Los peruanos hemos sido testigos de los impactos del Fenómenos del Niño costero en el departamento de Piura. Los especialistas de diversas entidades científicas, universidades, del Estado y privadas, se ratificaron en la importancia que tiene la prevención para poder enfrentar los fenómenos de la naturaleza que periódicamente se presentan en Piura y en la imperiosa necesidad de elaborar y ejecutar proyectos de inversión con mirada integral y con enfoque de cuenca.

En el marco de la Ley de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, La ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres N° 29664, señala que este sistema es interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, y se desarrolla mediante componentes, tales como: Gestión prospectiva, correctiva, reactiva y en sus respectivos procesos: Estimación del riesgo, prevención y reducción del riesgo, preparación, respuesta y rehabilitación, y reconstrucción. Además invoca que en la integración con las políticas de desarrollo, “Los responsables institucionales aseguran la adecuada integración y armonización de criterios, con especial énfasis en las políticas vinculadas a salud, educación, ciencia y tecnología, planificación del desarrollo, ambiente, inversión pública, seguridad ciudadana, control y fiscalización, entre otras”.

La Ley N° 29664 señala con mucha precisión que “Todas las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno, son responsables de incluir en sus procesos institucionales estos componentes y procesos, siguiendo los mecanismos e instrumentos particulares que sean pertinentes”.

Asimismo la Ley N° 29664 en su artículo 4° señala “Durante las actividades, las entidades competentes velan y promueven los canales y procedimientos de participación del sector productivo privado y de la sociedad civil, intervención que se realiza de forma organizada y democrática. Se sustenta en la capacidad inmediata de concentrar recursos humanos y materiales que sean indispensables para resolver las demandas de una zona afectada”<sup>1</sup>.

Esta ley establece como lineamiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el numeral 5.3. Literal f. “La integración de medidas de control, rendición de cuentas y auditoría ciudadana para asegurar la transparencia en la realización de acciones, así como para fomentar procesos de desarrollo con criterios de responsabilidad ante el riesgo”.

---

<sup>1</sup> Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Ley 29664.



En ese marco, resulta importante que la reconstrucción como proceso de la gestión del riesgo de desastres que se ejecuta en Piura y los departamentos impactados, cumpla con generar la institucionalidad necesaria para la participación de los niveles de gobierno regional, local, el sector privado y la sociedad civil, así como la ejecución del control, rendición de cuentas y auditoría ciudadana.

Por ello es de vital importancia, que se tenga en cuenta la propuesta "Tratamiento Integral para la Reducción de la Vulnerabilidad Frente a Inundaciones y Escasez Hídrica en la Cuenca Chira Piura", como instrumento de implementación de la gestión del riesgo de desastres, sus componentes y procesos.

Esta propuesta denominada "Tratamiento Integral para la Reducción de la Vulnerabilidad Frente a Inundaciones y Escasez Hídrica en la Cuenca Chira Piura", ha sido elaborada por el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chira Piura en abril de 2017, se sustenta en el objetivo de la prevención y reducción de los impactos de las inundaciones y las sequías, que causan grandes pérdidas en la población y principalmente en los sectores pobres, que se encuentran ligados a una de las actividades más importantes como es la agricultura.

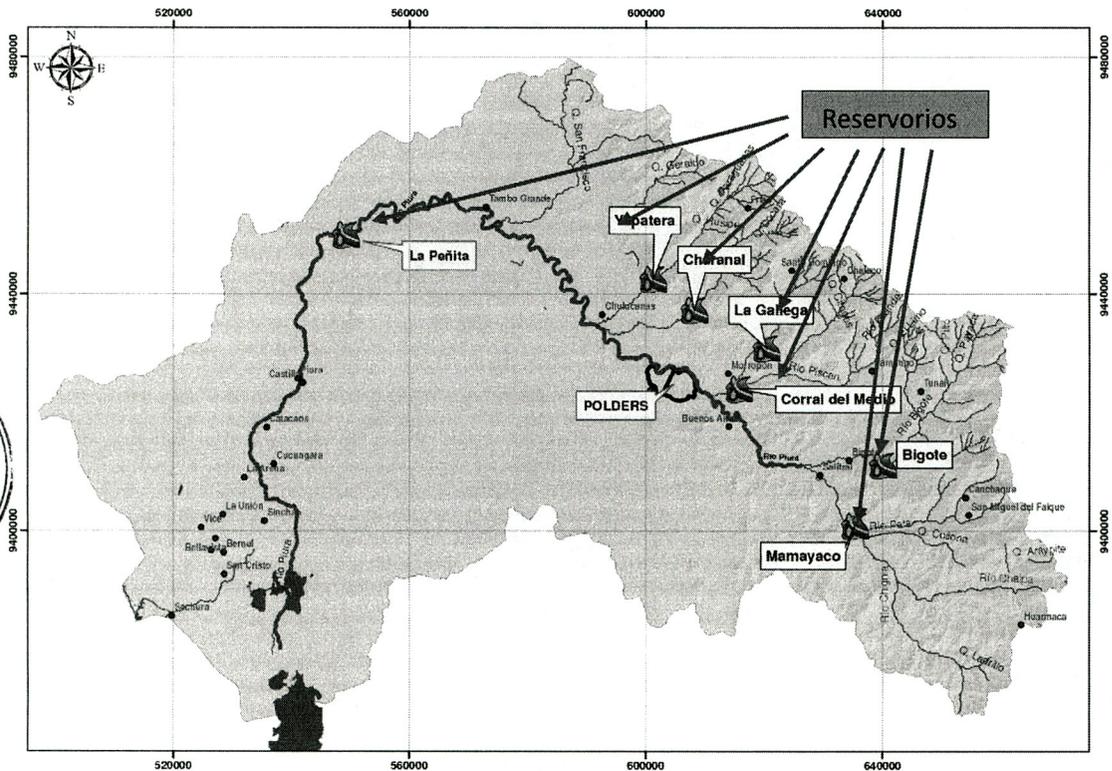
Uno de los grandes errores de los planes de reconstrucción realizados ante estos fenómenos pasados en Piura, es haberse enfrentado con una visión sectorial y no con un enfoque de cuenca. El territorio de Piura, por la existencia de los andes configuran un territorio de cuenca con características diferenciadas desde su parte alta, media y baja. Los problemas en cada una de estas partes deben ser enfrentados de manera integral. Constituye un error si se concentra la reconstrucción solo en la parte baja sin enfrentar y solucionar los problemas en la cuenca alta.

El manejo integral de la cuenca del Chira Piura significa que en su parte alta hay que manejar y controlar la erosión y la siembra de agua, en la parte media son necesarias la construcción de reservorios y ramales auxiliares y en la zona baja deben priorizarse la construcción de drenajes, desembocaduras y encauzamientos. Este enfoque se incorpora en la propuesta de tratamiento de reducción de la vulnerabilidad en Piura y allí radica su vital importancia.





- Salida del río al Mar
- Delimitación de la Faja Marginal de ríos y quebradas.
- Sistema de Alerta Temprana
- Descolmatación anual de ríos, quebradas y drenes



Un proyecto importante que pudo haber evitado las graves inundaciones en Piura y que forma parte de esta propuesta integral es el Reservorio La Peñita<sup>2</sup>, al respecto existen estos antecedentes:

“Boletín N° 23, del Gobierno Regional Piura en diciembre del 2012. El entonces presidente regional durante su participación en el conversatorio panel “Piura Región Piura Ciudad” organizado por la Dirección de Comunicación de la Universidad de Piura, dio a conocer la implementación de un proyecto que regulará las aguas del río y protegerá a Piura, este megaproyecto tenía un costo de 170 millones de dólares para el mediano plazo que solucionará los problemas derivados de la elevación del nivel de aguas en el río Piura en época de lluvias.

<sup>2</sup> Propuesta. “Tratamiento Integral para la reducción de la vulnerabilidad frente a inundaciones y escasez hídrica en la Cuenca Chira Piura”. Abril 2017.

El expediente técnico del proyecto denominado “Regulación de las aguas del río Piura” es elaborado por la Gerencia de Infraestructura del Gobierno Regional y se prevé que sea culminado en julio o agosto del 2013; con su ejecución se protegerá a la ciudad y pueblos aledaños de las inundaciones provocadas por fuertes lluvias, pues los caudales del río Piura no excederán los 1,700 metros cúbicos por segundo, y permitirá retener hasta 80 millones m<sup>3</sup> de agua en un reservorio de agua denominado Nueva Presa La Peñita.

La propuesta del reservorio “La Peñita” muestra las bondades y ventajas del proyecto el cual recoge el enfoque de regulación hídrica para reducir la vulnerabilidad ante inundaciones y se complementa con el drenaje pluvial urbano, la construcción de un malecón y la mejora del sistema de defensa riverense del río.

La actual gestión del Gobierno Regional, también tiene como propuesta la construcción de este reservorio; sin embargo, los procesos de planificación y financiamiento existentes en el país limitan la ejecución de cualquier megaproyecto por diversas razones que en su momento se debe analizar”.



### **Componente 3: Drenaje Pluvial en Zonas Urbanas**

- Proyectos integrales de macro drenaje pluvial en ciudades

### **Componente 4: Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades**

- Constitución de una unidad operativa regional liderada por el Gobierno Regional de Piura.
- Fortalecimiento de la institucionalidad en Gestión Integrada de Recursos Hídricos por cuenca hidrográfica.
- Mejora de la cultura del agua.
- Sistema de Alerta Temprana (SAT).

#### **b.- Problemática identificada.**

##### **b.1. Manejo centralista de la Reconstrucción con Cambios.**

Mediante Ley 30556 se dio la Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la autoridad para la reconstrucción con cambios. Esta ley concentra en un directorio conformado por cinco miembros, el Presidente del Consejo de Ministros y 4 Ministros del Gobierno Central y un Director Ejecutivo, las funciones de reconstrucción por desastres. No existe en esta autoridad participación de los niveles de gobierno regional y Local. Esta se reduce a la coordinación del Director Ejecutivo que realice con el gobierno Regional o Gobierno local.

Esta expresión de centralismo es un gran problema, ya que la reconstrucción necesita la participación integrada de todos los niveles de gobierno regional y local, y por ello en lo que va del trabajo de esta autoridad se vienen dando muchos problemas de identificación, priorización y estructuración de los proyectos de inversión para atender la reconstrucción, como es el caso de lo que viene sucediendo en el Departamento de Piura con las opiniones técnicas de la Universidad, el Colegio Profesional de Ingenieros, Cámara de Comercio. Situación que se agrava cuando las Municipalidades Provinciales y Distritales, así como las organizaciones de la sociedad civil, productores, comerciantes y de pobladores, hoy son meros espectadores de la ejecución de los proyectos de reconstrucción que -según su opinión- no responden a las necesidades y prioridades actuales para enfrentar eficiente y transparentemente el gastos del dinero público.

#### **b.2. Sobre la conformación de la Autoridad de Reconstrucción con cambios.**

La conformación de la Autoridad de Reconstrucción, con solo representantes del gobierno central excluye a la representatividad de los niveles de gobierno de las zonas impactadas por las emergencias o desastres y también excluye a las instituciones que pudieran aportar con su conocimiento ya que están ligadas directamente al problema originado por los desastres. Esta falta de representación de los territorios afectados debilita grandemente el actuar de la autoridad de la reconstrucción.

#### **b.3. La vigilancia, Fiscalización y Control de la reconstrucción.**

La autoridad de reconstrucción, si bien se somete al cumplimiento de la transparencia y responsabilidad, así como a los controles debilitados de la Contraloría General de la República, ya que este control solo se limita al cumplimiento de la legalidad mas no en decisiones técnicas sobre las que tienen discrecionalidad los funcionarios, no cuenta con un mínimo órgano de control, vigilancia y fiscalización ciudadana, por lo que la corrupción tienen amplio terreno para desarrollarse, situación que debe ser enfrentada para garantizar que el dinero público se invierta eficientemente.

#### **b.4. La reconstrucción y el enfoque sectorial.**

La realidad ambiental en Piura y sus valles, evidencia riesgos potenciales en un escenario de cambio climático

- Grandes inundaciones en zona media y baja de la cuenca.
- Estrés hídrico que se proyecta a sequías futuras.
- Variaciones externas en el recurso hídrico, abundancia y escasez en periodos cortos.
- Incremento del nivel del mar.
- Impactos negativos sobre la calidad del agua por arrastre de sedimentos.



- Heladas y friajes en la zona alta de la cuenca que afecta cultivos y la salud de las personas.
- Daños en cultivos por variación fisiológica debido a la variabilidad de las temperaturas y precipitaciones.
- Deslizamiento, huaycos y erosión de suelos en la cuenca media y alta.
- Sedimentación de cauces de ríos y quebradas reduciendo su capacidad de evacuación o descarga.
- Sedimentación de represas reduciendo su capacidad y también de canales de riego y drenes.

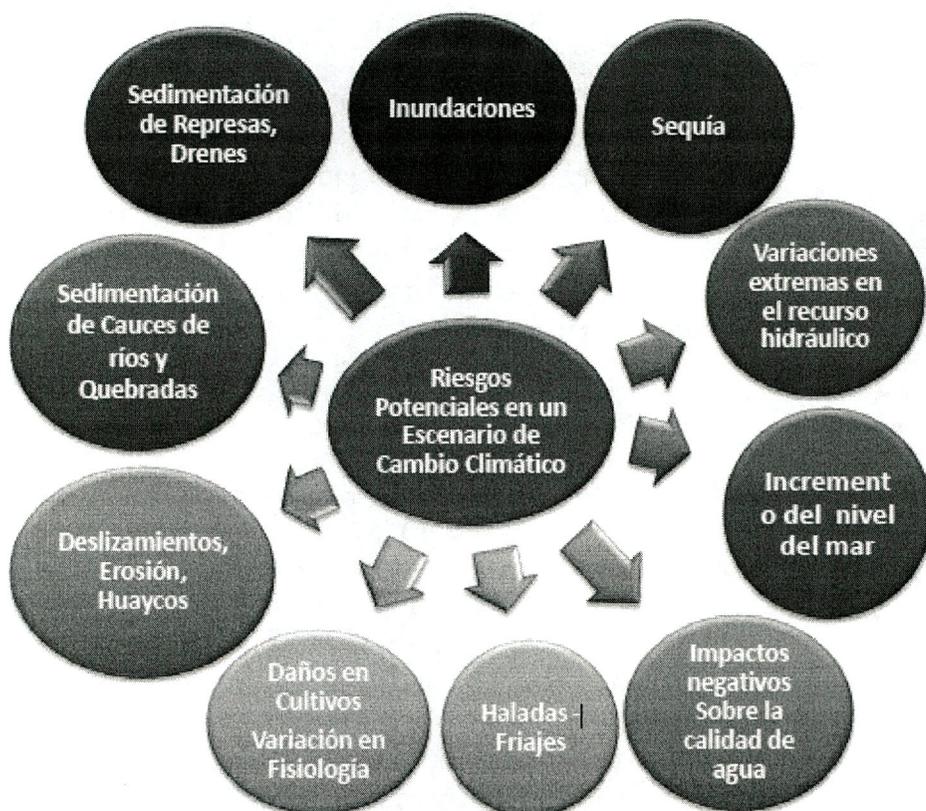
A esta problemática se suma otros problemas de uso y ocupación del territorio en la cuenca:

- Deforestación en la cuenca media y alta (80% de la cuenca deforestada), con depredación de las nacientes de la cuenca: Bosques de neblina y páramos.
- Cultivos e infraestructura agraria ubicados en zonas inundables. Así como poblaciones y servicios en zonas de riesgo e inundaciones.
- Ocupación e invasión de la faja marginal de los ríos y quebradas (urbanizaciones, centros comerciales, asentamientos humanos, caseríos, anexos comunales)
- Infraestructura de diversos servicios ubicada en zonas inundables, incluyendo zonas urbanas.<sup>3</sup>




---

<sup>3</sup> Plan de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca Chira Piura.



El último fenómeno del Niño costero 2017, evidencia el alto nivel de vulnerabilidad de Piura, lo que incrementó el nivel de riesgo y por tanto de la emergencia y el desastre y sus graves impactos en la economía del departamento, siendo dramáticos en la agricultura una de las actividades más importantes de la región.

Hoy se calcula que para Piura se necesitan alrededor de 7,000 millones <sup>4</sup>de dólares para la reconstrucción. Presupuesto que pudo haberse ahorrado si es que se hubiere ejecutado proyectos como el que esta iniciativa pretende priorizar y declarar de necesidad nacional y cuyos antecedentes incorporados en dicha propuesta.

<sup>4</sup> Plan de Reconstrucción con Cambios. Alerta económica.

### Presupuesto del Plan de Reconstrucción con Cambios

Región	Presupuesto mill. S/	%	Puestos de Trabajo	%
Piura	6,656	28.5%	42,000	28.0%
La Libertad	4,150	17.8%	28,000	18.7%
Lambayeque	3,005	12.9%	18,000	12.0%
Otras	9,527	40.8%	62,000	41.3%
<b>Total</b>	<b>23,338</b>	<b>100.0%</b>	<b>150,000</b>	<b>100.0%</b>

Esta cuantiosa inversión se pretende invertir persistiendo en un enfoque sectorial, donde cada uno de los sectores trabajan como estanco y sin atender un enfoque de cuenca que en el caso de la reconstrucción que está ligada a la gestión del recursos hídrico, debe tenerse en cuenta, para ejecutar las obras en las partes altas, medias y bajas de la cuenca.

Es decir, se persiste en aplicar un enfoque que no asume conceptos fundamentales como:<sup>5</sup>

Tener como espacio de planificación la cuenca hidrográfica.

Reconocer que las inundaciones y escasez tienen un territorio de causalidad (zona alta de la cuenca) y un territorio impactado (zona media y baja de la cuenca).

Implementar como medida principal la regulación de los caudales de los ríos y quebradas desde la naciente de la cuenca hasta la desembocadura.

Reducir la vulnerabilidad social y económica de la población y sus bienes para hacer frente adecuadamente los peligros de inundación y escasez hídrica.

Planificar la reconstrucción respetando las necesidades y propuestas de las instituciones y organizaciones de la región.

#### **b.5. Proyectos desintegrados a la reconstrucción**

En el enfoque sectorial del Plan de Reconstrucción que se ejecuta equivocadamente período tras período, los proyectos de inversión que se ejecutan pierden de vista proyectos de suma importancia y que se encuentran ubicados en las partes altas de la Cuenca, y que están contenidos en otros proyectos de inversión, como sucede con el caso de los proyectos del IV Componente del Proyecto Especial de Irrigación e Hidroenergético del Alto Piura.

#### **b.6. Proyectos necesarios para enfrentar la reconstrucción**

<sup>5</sup> CIP Piura. "Lineamientos Técnicos para la implementación de la propuesta de tratamiento integral de reducción de vulnerabilidad frente a inundaciones en la cuenca del Río Piura" Junio 2017.



Durante muchísimos años, están sin solución problemas relacionados al agro y a la vida de cientos de poblaciones de Piura y que deben ser enfrentados como parte de la atención integral desde la reconstrucción porque guardan una estrecha relación. Casos críticos son la atención a la descolmatación del reservorio de Poechos del Proyecto de Irrigación Chira Piura cuya situación está generando millones de soles en pérdidas de los agricultores en tiempos de sequías y también en tiempos de lluvias intensas y el Proyecto de irrigación San Lorenzo.

### **c.- Propuesta legislativa.**

c.1. De acuerdo a la importancia y el la problemática señalada, la iniciativa legislativa que se propone, señala como su objeto, declarar de necesidad pública y preferente interés nacional la creación de la Autoridad Regional de Reconstrucción con Desarrollo, así como su constitución y los mecanismos control, rendición de cuentas y auditoría ciudadana para asegurar la transparencia en la ejecución de la reconstrucción.

Así mismo, propone declarar de necesidad pública y preferente interés nacional el tratamiento integral para la reducción de la vulnerabilidad frente a inundaciones y escasez hídrica en la cuenca Chira Piura, en el marco del Plan de Reconstrucción y otros proyectos de vital importancia para la reconstrucción en el departamento de Piura como son: la repotenciación del Proyecto Especial Chira – Piura y del reservorios de Poechos, con la elaboración de estudios y ejecución de la construcción de los reservorios satélites que permiten el uso integral y sostenible del agua para consumo humano, productivo y de servicios de las provincias del departamento de Piura y la repotenciación del Proyecto de Irrigación San Lorenzo que evite el colapso del túnel y canal de derivación.

Finalmente la iniciativa propone que el Poder Ejecutivo, deberá realizar las acciones administrativas correspondientes para la priorización de la propuesta y proyectos planteados.

### **III. ANALISIS BENEFICIO COSTO**

La aprobación de esta iniciativa no generara un gasto al Estado, por tratarse de la declaratoria de necesidad y prioridad nacional de la institucionalidad descentralizada de la reconstrucción como proceso de la gestión del riesgo de desastres y de propuestas y proyectos de reconstrucción en el ámbito del departamento de Piura.

### **IV. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACION VIGENTE**

Esta iniciativa legislativa no colisiona con la Constitución Política del Perú, tampoco con ninguna ley.

Esta iniciativa permite el desarrollo de la Ley N° 29664 Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en cuanto al proceso de reconstrucción y la



participación del sector público y privado, así como el cumplimiento de la Ley de Recursos Hídricos Ley N° 29338.

Busca, con carácter declarativo, darle mayor énfasis e importancia ante la gestión gubernamental nacional, al Acuerdo del Consejo Regional N° 1343-2017/GRP-CR que acuerda “Declarar de interés regional la propuesta de tratamiento integral para la reducción de la vulnerabilidad frente a inundaciones y escasez hídrica en la Cuenca Chira Piura, presentada por el Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Chira Piura, con la finalidad de disminuir la vulnerabilidad frente al incremento de caudales originados por precipitaciones extremas en la cuenca media y baja del río Piura”, así como la priorización de diversos proyectos y propuestas que guardan relación con la reconstrucción en la cuenca del Chira-Piura.

### **CONCORDANCIA CON LA POLITICAS DEL ACUERDO NACIONAL**

Esta iniciativa se alinea con las siguientes políticas de Estado:

**Política 21:** Desarrollo de la infraestructura y vivienda, que precisa el otorgamiento de tratamiento especial a las obras de riesgo y drenaje.

**Política 23:** Política de Desarrollo Agrario y Rural, que incide en el mejoramiento de la infraestructura de riego, sistema de regulación y distribución de agua y mejora de suelos. Así como apoyar la modernización del agro y la agroindustria.

**Política 32:** Gestión de Riesgos de desastres, que pretender el fortalecimiento de la institucionalidad de la gestión del riesgo de desastres a través de un sistema nacional integrado y descentralizado conformado por los tres niveles de gobierno con la participación de la sociedad civil y conducido por un ente rector.

**Política 33:** Política de Estado sobre recursos hídricos por el que el Estado deberá garantizar la gestión integrada de los recursos hídricos con soporte técnico, participación institucional y a nivel multisectorial para lograr su uso racional apropiado, equitativo, sostenible, que respete los ecosistemas, tome en cuenta el cambio climático y promueva el desarrollo económico, social y ambiental del país y la convivencia social.

