



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional



Firmado digitalmente por GARCIA
SABROSO Richard Eduardo FAU
2016899926 soft
Director De La Oficina General De
Asesoría Jurídica
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28.03.2022 12:08:20 -05:00

Lima, 28 de Marzo del 2022

INFORME N° D000417-2022-PCM-OGAJ

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR, Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Referencia : a) Oficio N°1072-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N°D000233-2022-PCM-DVGT
c) Informe N°D000008-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS
d) Memorando N°D000150-2022-PCM-SGP
e) Informe N°D000094-2022-PCM-SSAP
f) Memorando N°D000268-2022-PCM-SD
g) Informe N°D000031-2022-PCM-SD
h) Oficio Múltiple N°D000181-2022-PCM-SC

Fecha Elaboración: Lima, 28 de marzo de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR, Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres.

I. BASE LEGAL

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Ley N°26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 1.4 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.5 Reglamento de la Ley N°26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N°008-2006-JUS.
- 1.6 Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N°156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES

- 2.1. El Proyecto de Ley N°1122/2021-CR, Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por la Congresista Norma Yarrow Lumbreras, integrante del Grupo



Firmado digitalmente por
BARREDO ZERGA Regina Paola
FAU 2016899926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 28.03.2022 11:22:06 -05:00



Parlamentario Avanza País, y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocida en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

- 2.2 Mediante el Oficio N°1072-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República; solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR, en el marco del artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N°28484 y el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3 Con el Memorando N°D000233-2022-PCM-DVGT, el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial remite el Informe N°D000008-2022-UF-OTGRD-BAS formulado por la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgos de Desastres, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR.
- 2.4 A través del Memorando N°D000150-2022-PCM-SGP, la Secretaría de Gestión Pública remite y hace suyo el Informe N°D000094-2022-PCM-SSAP, el cual contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR.
- 2.5 Con Memorando N°D000268-2022-PCM-SD, la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial remite el Informe N°D000031-2022-PCM-SD el cual contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR.

III. ANÁLISIS

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N°156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección"*.

Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

Del Proyecto de Ley N°1122/2021-CR

- 3.2 El Proyecto de Ley N°1122/2021-CR (en adelante PL), consta de tres (3) artículos:
 - 3.2.1 El *artículo 1 del PL* establece que éste tiene como objeto modificar los artículos 29 y 29-A de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con la finalidad de incorporar la Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres y precisar sus funciones.

¹ **Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

² **Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado (...) los informes que estime necesarios. (...)"

³ **Pedidos de información**

Artículo 69.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones (...).



- 3.2.2 El artículo 2 del PL incorpora el numeral 6) en el artículo 29 de la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 29.- Gerencias Regionales

Se constituirán las Gerencias Regionales de:

(...)

- 1) **Gestión del Riesgo de Desastres"**

- 3.2.3 El artículo 3 del PL modifica el numeral 4) e incorpora el numeral 6) en el artículo 29-A de la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

"Artículo 29-A.-Funciones específicas sectoriales de las gerencias regionales

Le corresponden a las Gerencias Regionales las funciones que se señalan a continuación, además de las establecidas expresamente por Ley:

(...).

4. Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente. - Le corresponde atender las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas y medio ambiente.

(...)

6. Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres. - Le corresponde ejercer las funciones específicas regionales en materia de defensa civil; además de la organización, prevención, control permanente, supervisión y fiscalización de los procesos de planeamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector."

Opinión de la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial

- 3.3 Mediante Memorando N°D000233-2022-PCM-DVGT, el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial remite el Informe N°D000008-2022-PCM-UF-OTGRD-BASS sobre el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR, indicando lo siguiente:

"(...)

7. *En ese sentido, se considera importante resaltar lo establecido por la Única Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30779, Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 05 de junio 2018, y que a su vez encarga al Poder Ejecutivo la revisión y actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres⁴.*

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Homologación del término defensa civil

Toda denominación y referencia sobre el término defensa civil establecida en la legislación nacional vigente, se entiende y ejerce en el marco de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)."

⁴ Con la aprobación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 mediante Decreto Supremo N°038-2021-PCM a la vez se ha dado cumplimiento a lo establecido por la Ley N°30779.



Habiendo sido el sustento para la homologación aprobada con la mencionada Ley N° 30779, que la definición supérstite "Defensa Civil" en distintas normas de nuestra legislación, aluden a la gestión reactiva del sistema, dentro de la concepción y aplicación general de la gestión del riesgo de desastres en el SINAGERD.

(...)

9. Por otro lado, del marco de las entidades conformantes del SINAGERD establecido en la Ley N° 29664, en lo que corresponde a los gobiernos regionales se resalta lo siguiente: Los gobiernos regionales y locales: formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de sus competencias, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector, en concordancia con lo establecido en la Ley 29664 y su reglamento⁵. Se constituyen en los principales ejecutores y responsables directos de las acciones de la Gestión del Riesgo de Desastres y de la incorporación de los respectivos procesos en la gestión del desarrollo, debiendo poner especial atención en el riesgo existente y, por tanto, en la gestión correctiva⁶.

Asimismo, los gobernadores regionales y alcaldes son las máximas autoridades responsables de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Les corresponde, además, priorizar la asignación de recursos en la formulación del presupuesto de cada ejercicio fiscal, para brindar ayuda directa e inmediata a las personas damnificadas y afectadas, para ejecutar las acciones que recuperen rápidamente los servicios básicos y la rehabilitación de la infraestructura pública dañada. Asimismo, deben cubrir el reabastecimiento de los almacenes de ayuda humanitaria que administran según sus ámbitos de competencia⁷.

(...)

B. SOBRE EL PROYECTO DE LEY 1122-2021/CR QUE MODIFICA LA LEY N° 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES, CREANDO LA GERENCIA REGIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

(...)

11. Considerando el contexto normativo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres resaltado en el Ítem A del presente Informe, corresponde indicar lo siguiente:
- Como ya se ha precisado, se encuentran vigentes las normas en materia de Gestión del riesgo de Desastres, en principio la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres aprobado en el marco de la Política de Estado 32 Gestión del Riesgo de Desastres; Ley que a su vez ha derogado el Decreto Ley N° 19338, Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil.
 - Como consecuencia de dicha normativa vigente, es que por Ley N° 30779 se aprueba la homologación del término de defensa civil por el de gestión del riesgo de desastres, considerando que distintas normas de nuestra legislación, aluden a la gestión reactiva del sistema, dentro de la concepción y aplicación general de la gestión del riesgo de desastres en el SINAGERD.
 - Por otro lado, si bien las Leyes N° 29664 y N° 30779 no han modificado de manera expresa la Ley N° 27867 dado su naturaleza de Ley Orgánica, se considera necesario que la propuesta sólo se refiera a las funciones específicas en materia de gestión del riesgo de desastres, en tanto al señalar de manera diferenciada defensa civil y gestión del riesgo de desastres, se entendería que corresponden a dos materias y por consiguiente con normas, leyes, políticas y normas complementarias diferentes.

⁵ Artículo 14 Ley 29664 numeral 14.1

⁶ Artículo 14 Ley 29664 numeral 14.2, 14.5

⁷ Numeral 41.4 artículo 41 del Decreto Supremo N°048-2011-PCM que aprueba el reglamento de la Ley N°29664



12. Considerando, lo señalado sobre los contenidos de la gestión del riesgo de desastres así como de los actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres considerando la Ley N° 29664 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 048- 2011-PCM, se identifica que el proyecto de Ley N° 1122/2021-CR que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres, guarda concordancia con la mencionada normativa sobre Gestión del Riesgo de Desastres; sin perjuicio del cual, se recomienda considerar, además la modificación del artículo 61 de la mencionada Ley N° 27867, que se refiere a funciones en materia de defensa civil, por funciones en materia de gestión del riesgo de desastres, así como los demás artículos donde se hace mención de dicho término; más aún cuando la norma que regulaba la materia y funciones en materia de defensa civil (Decreto Ley N° 19338) ha sido derogado por la Ley N° 29664.

(...)"

(Énfasis agregado)

Opinión de la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial

3.4 Mediante Memorando N°D000268-2022-PCM-SD, la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial remite el Informe N°D000031-2022-PCM-SD sobre el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR, indicando lo siguiente:

"(...)

5.2. Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, quisiéramos mencionar que la necesidad de asegurar el cumplimiento de determinadas funciones en un sistema nacional no necesariamente implica la creación de órganos al interior de las entidades, sino principalmente de establecer compromisos y responsabilidades.

Asimismo, se sugiere revisar el análisis costo-beneficio indicado en la exposición de motivos, toda vez que no se estaría tomando en cuenta el costo que implicaría la creación de órganos como el que se plantea, y no se menciona ningún análisis que permita evaluar si los gobiernos regionales están en la capacidad de cumplir satisfactoriamente con la propuesta normativa.

Dichos aspectos deberían ser tomados en cuenta, en lo que corresponde a la exposición de motivos del Proyecto de Ley que se propone, a fin de fortalecer su justificación y fundamentación, respetando las competencias y funciones de las entidades públicas.

(...)"

(Énfasis agregado)

Opinión de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

3.5 Con el Memorando N°D000150-2022-PCM-SGP, la Secretaría Gestión Pública remite el Informe N°D000094-2022-PCM-SSAP sobre el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR, concluyendo lo siguiente:

"(...)

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

4.1 El "Proyecto de Ley N° 1122-2021/CR, Ley que modifica la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres", resulta no viable por las siguientes consideraciones:



- a) El PL vulneraría la autonomía administrativa de la que gozan los Gobiernos Regionales respecto a la libertad que tienen estos para organizarse internamente, establecida en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Bases de la Descentralización, al pretender crear una unidad de organización dentro de su estructura organizacional.
- b) No se requiere de una Ley para poder incorporar nuevas Gerencias Regionales a la estructura organizacional de los Gobiernos Regionales, toda vez que esto se materializa con la aprobación de sus ROFs, mediante Ordenanza Regional, dotando así de flexibilidad para que estos puedan determinar su diseño organizacional de acuerdo a la realidad y necesidad de cada región.
- c) En el proceso de elaboración de proyectos de ley sobre materias que involucren a los Gobiernos Regionales, el Congreso de la República debiera incorporarlos y hacerlos partícipe, a través de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, a fin de poder encontrar la solución más idónea al problema público identificado o, de ser el caso, encauzar su atención por la vía competencial correcta.
- d) La implementación de la medida propuesta en el PL implicaría gasto público, lo cual infringe el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

(...)"

(Énfasis agregado)

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Autonomía de los Gobiernos Regionales

3.6 El artículo 191 de la Constitución Política del Perú, establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. (...)"

3.7 En concordancia con lo indicado, el artículo 2 de la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señalan que:

"Artículo 2.- Legitimidad y naturaleza jurídica
Los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal."

3.8 Adicionalmente, en cuando a la autonomía de gobierno y sus dimensiones, los artículos 8 y 9 de la Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización, establecen lo siguiente:

"Artículo 8.- Las autonomías de gobierno
La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

**Artículo 9.- Dimensiones de las autonomías**

- 9.1. *Autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.*
- 9.2. *Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.*
- 9.3. *Autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias."*

- 3.9 Adicionalmente, es preciso señalar que la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N°27783, Ley de Bases de Descentralización, respectivamente, en cuanto a la aprobación de la organización interna de dichos niveles de gobierno, establecen:

"Artículo 10.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización

Los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asignan la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno."

1. Competencias Exclusivas

Son Competencias Exclusivas, de acuerdo al artículo 35 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, las siguientes:

- a) *Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.*
 - b) *Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.*
 - c) *Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.*
- (...)"*

(Énfasis agregado)

- 3.10 De la revisión del contenido del mencionado Proyecto de Ley y de su Exposición de Motivos, y en concordancia con la opinión contenida en el Informe N°D000094-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública, se advierte que lo que se propone es regular disposiciones normativas relativas a "organización interna" de los gobiernos regionales, sin haber tomado en consideración la competencia exclusiva que sobre la materia tiene dicho nivel de gobierno. Máxime si la incorporación de nuevas Gerencias Regionales a la estructura organizacional de los Gobiernos Regionales, se materializa con la aprobación de sus Reglamentos de Organización y Funciones mediante Ordenanza Regional.

Por tanto, podemos concluir que el Poder Legislativo no podría afectar ni restringir la competencia exclusiva que recae sobre los Gobiernos Regionales, como se pretende con el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR al obligarlos a crear "Gerencias de Gestión del Riesgo de Desastres", lo cual vulnera la autonomía reconocida a dicho nivel de gobierno, en el artículo 191 de la Constitución Política del Perú.



Iniciativa de gasto en la propuesta normativa

- 3.11 El numeral 17) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, prevé que le corresponde al Presidente de la República “Administrar la Hacienda Pública”, y el artículo 79 de dicha Carta Magna establece que:

“Restricciones en el Gasto Público

Artículo 79.- *Los representantes del Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)*”.

(Énfasis agregado)

Asimismo, la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público se regula en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público.

Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

- 3.12 En el presente caso, la modificación del artículo 29-A de la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, contenida en el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR, que tiene por objeto crear la “Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres” en los Gobiernos Regionales, implica un aumento de gasto, pues para la implementación de la referida Gerencia, se requerirá de recursos, por ejemplo, para contratar o designar personal para su funcionamiento, así como para la implementación de infraestructura que garantice su funcionamiento. En consecuencia, al incrementarse el gasto, se generará una demanda adicional de recursos no previstos en los presupuestos institucionales de dicho nivel de gobierno.

Por tanto, el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR vulnera lo previsto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

Afectación al principio de coherencia normativa

- 3.13 Asimismo, la modificación del artículo 29-A contenida en el artículo 3 del proyecto de ley materia de análisis, dice:

“Artículo 29-A.-Funciones específicas sectoriales de las gerencias regionales

*Le corresponden a las Gerencias Regionales las funciones que se señalan a continuación, además de las establecidas expresamente por Ley:
(...).*

4. Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente. - Le corresponde atender las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas y medio ambiente.

(...)

6. Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres. - Le corresponde ejercer las funciones específicas regionales en materia de defensa civil; además de la organización, prevención, control permanente, supervisión y fiscalización de los procesos de planeamiento de la



Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector".

(Énfasis agregado)

- 3.14 Tal modificación, no ha tenido en consideración el marco normativo que regula el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD. Al respecto, la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres en su Informe N°D000008-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS señala lo siguiente:

(...)

11. Considerando el contexto normativo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres resaltado en el Item A del presente Informe, corresponde indicar lo siguiente:

- a. Como ya se ha precisado, se encuentran vigentes las normas en materia de Gestión del riesgo de Desastres, en principio la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres aprobado en el marco de la Política de Estado 32 Gestión del Riesgo de Desastres; Ley que a su vez ha derogado el Decreto Ley N° 19338 Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil.
- b. Como consecuencia de dicha normativa vigente, es que por Ley N° 30779 se aprueba la homologación del término de defensa civil por el de gestión del riesgo de desastres, considerando que distintas normas de nuestra legislación, aluden a la gestión reactiva del sistema, dentro de la concepción y aplicación general de la gestión del riesgo de desastres en el SINAGERD.
- c. Por otro lado, si bien las Leyes N° 29664 y N° 30779 no han modificado de manera expresa la Ley N° 27867 dado su naturaleza de Ley Orgánica, se considera necesario que la propuesta sólo se refiera a las funciones específicas en materia de gestión del riesgo de desastres, en tanto al señalar de manera diferenciada defensa civil y gestión del riesgo de desastres, se entendería que corresponden a dos materias y por consiguiente con normas, leyes, políticas y normas complementarias diferentes.

(...)"

(Énfasis agregado)

- 3.15 Al respecto, debe tenerse en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

"48. De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la **coherencia normativa**. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.

Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.

Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional".

(Énfasis agregado)



Por tanto, la modificación contenida en el artículo 3 del Proyecto de Ley N°1122/2021-CR también contraviene el principio de coherencia normativa, causando confusión, pues hace referencia de manera diferenciada a “defensa civil” y “gestión del riesgo de desastres”, entendiéndose que corresponden a dos materias diferenciadas cada una con un marco normativo que la regula; cuando conforme a lo dispuesto en la Ley N°30779, solo se debería hacer referencia a la “gestión de riesgo de desastres”.

Falta de justificación de la necesidad de la propuesta legislativa

- 3.16 El artículo 2 de la Ley N°26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.
- 3.17 Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N°008- 2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.
- 3.18 El artículo 75⁸ del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.
- 3.19 El Análisis Costo Beneficio “es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia”⁹. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general¹⁰.
- 3.20 En ese contexto, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral “debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable, sino que es necesaria”¹¹.
- 3.21 En el Reglamento de la Ley N°26889, encontramos la referencia a la justificación en la parte correspondiente al análisis costo beneficio:

“Artículo 3.- Análisis costo beneficio.

3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que

⁸ “Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos.

Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

(...)”.

⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

¹⁰ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

¹¹ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.



permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

- 3.2. *El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.*
- 3.3. *Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla."*

(Énfasis agregado)

- 3.22 De la revisión del contenido del Proyecto de Ley N°1122/2021 y de su exposición de motivos, se identifica que:
- Carece de argumentos suficientes que sustenten la creación de la Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres en los Gobiernos Regionales, máxime cuando dicha materia se encuentra dentro de las competencias exclusivas que corresponde a los Gobiernos Regionales.
 - El "Análisis Costo - Beneficio" presentado en la Exposición de Motivos no analiza el impacto económico que tendría la propuesta y si todos los Gobiernos Regionales estarían en la posición de implementar la referida Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres.
- 3.23 En tal sentido, la exposición de motivos del Proyecto de Ley carece de una adecuada justificación sobre su necesidad e impacto en los Gobiernos Regionales, en los términos de la normatividad antes señalada.
- 3.24 De otro lado, dado que el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR versa sobre materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio Defensa¹² y del Ministerio de

¹² Decreto Legislativo N°1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa

"Artículo 4.- Ámbito de competencia

El Ministerio de Defensa es la entidad competente en los siguientes ámbitos:

- 1) Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar
- 2) Fuerzas Armadas
- 3) Reservas y movilización nacional
- 4) Soberanía e integridad territorial
- 5) Participación en el desarrollo económico y social del país

Ejerce la rectoría del Sector Defensa en todo el territorio nacional y realiza sus funciones coordinando con los respectivos niveles de gobierno."

"Artículo 6.- Funciones específicas

Son funciones específicas del Ministerio de Defensa:

(...)

- 6) Participar en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de acuerdo a Ley.

(...)"

"Artículo 10.- Funciones

El Ministro de Defensa tiene las siguientes funciones:

(...)

- 17) Supervisar y promover la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo social y económico del país y en las actividades de Defensa Civil.

(...)"

Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, aprobado por Decreto Supremo N°006-2016-DE

"Artículo 91.- Organismos Públicos



Economía y Finanzas¹³; mediante el Oficio Múltiple N°D000181-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a los referidos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto se emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 En atención a los argumentos expuestos, se opina que **no es viable** el Proyecto de Ley N°1122/2021-CR, Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Economía y Finanzas; mediante el Oficio Múltiple N°D000181-2022-PCM-SC se trasladó a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República el presente informe, así como, el Informe N°D000094-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública, el Informe N°D000008-2022-PCM-UF-OTGRD-BASS de la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial; y, el Informe N°D000031-2022-PCM-SD de la Secretaría de Descentralización.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Los organismos públicos del Sector Defensa son entidades desconcentradas que tienen personería jurídica de derecho público y competencias de alcance nacional, se encuentran adscritas al Ministerio de Defensa, quien a través de sus órganos competentes formula los objetivos y estrategias para dichos organismos.

Son Organismos Públicos del Ministerio de Defensa:

(...)

e) El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)."

¹³ Decreto Legislativo N°183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas

"Artículo 5, modificado por el artículo 3 del Decreto Legislativo N°325

Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional."

Según el Anexo del Decreto Supremo N°097-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba la actualización de la calificación y relación de los Organismos Públicos, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) es un Organismo Público Técnico Especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

Lima, 28 de Enero del 2022

OFICIO MULTIPLE N° D000181-2022-PCM-SC



Firmado digitalmente por GARCIA DIAZ Cecilia Del Pilar FAU 2016899926 hard Secretaria De Coordinación Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 28.01.2022 15:08:01 -05:00

Señores

Rodolfo Acuña Namihás
Secretario General
Ministerio de Defensa

Kitty Elisa Trinidad Guerrero
Secretaria General
Ministerio de Economía y Finanzas

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley Nro. 1122/2021-CR
Referencia : a) Oficio N° 1072-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° D00190-2022-PCM-OGAJ

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión sobre el Proyecto de Ley Nro. 1122/2021-CR Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia de Gestión de Riesgos de Desastres.

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley Nro. 1122/2021-CR, corresponde a vuestro sector emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, esta sea remitida directamente a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, **con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.**

Hago propicia la oportunidad para expresarles mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

CECILIA DEL PILAR GARCIA DIAZ
SECRETARIA DE COORDINACIÓN
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

CPGD/hjll

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de *Ministros*, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: 8VYOYE6





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública



Firmado digitalmente por DELGADO
ARROYO Margarita Milagro FAU
2016899926 hard
Subsecretaria De Administracion
Pública
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10.03.2022 15:21:40 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

Lima, 10 de Marzo del 2022

INFORME N° D000094-2022-PCM-SSAP

A : **HEBER CUSMA SALDAÑA**
SECRETARIO DE GESTIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

De : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N°122/2021-CR, Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia de Gestión de Riesgos de Desastres..

Referencia : a) Oficio N° 1072-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Proveído N° D000446-2022-PCM-SGP
c) Memorando Múltiple N° D00017-2022-PCM-OGAJ

Fecha Elaboración: Lima, 10 de marzo de 2022

Me dirijo a usted en atención al asunto de la referencia, con la finalidad de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el documento de la referencia a), la Presidenta de la Comisión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM opinión sobre el "Proyecto de Ley N° 1122/2021-CR, Ley que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres", el mismo que es trasladado por la Secretaría General a la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el documento de la referencia b) para su atención.
- 1.2 A través del documento de la referencia c), la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM remite a la Secretaría de Gestión Pública – SGP el Proyecto de Ley N° 1122/2021-CR, Ley que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres, solicitando la opinión técnica respectiva.

II. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

- 2.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5-A de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado¹, la PCM, a través de la SGP, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, el cual comprende, entre otros ámbitos, la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; la búsqueda de mejoras en la productividad, la



Artículo incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1446.

Firmado digitalmente por BEDOYA
MARTEL Daniela Melissa FAU
2016899926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10.03.2022 10:23:17 -05:00





gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados.

- 2.2 Debe precisarse que la SGP constituye, de acuerdo a lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, aprobado por Decreto Supremo N° 126-2021-PCM, en el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional a cargo de las materias de estructura, organización y funcionamiento del Estado, gestión por procesos, evaluación de riesgos de gestión, simplificación administrativa, calidad regulatoria, calidad de la prestación de bienes y servicios, innovación, gobierno abierto, gestión del conocimiento, gestión de reclamos y servicios integrados.
- 2.3 La SGP cuenta dentro de su estructura con la Subsecretaría de Administración Pública que, conforme lo establece el literal b) del artículo 72 de la Sección Segunda del ROF de la PCM, aprobado por Resolución Ministerial N° 141-2021-PCM, tiene asignada la función específica de emitir opinión técnica sobre normas, proyecto de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado. En ese sentido, le corresponde emitir opinión respecto al proyecto de ley (PL) remitido por el Congreso de la República sólo respecto a las materias de su competencia.

III. ANÁLISIS

Incorporación de una unidad de organización en los Gobiernos Regionales

- 3.1 El artículo 2 del PL propone la incorporación del numeral 6 en el artículo 29 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante, LOGR), señalando que “se constituirán las Gerencias Regionales de Gestión del Riesgo de Desastres” dentro de todos los Gobiernos Regionales; asimismo, en su artículo 3, se propone la modificación del numeral 4 e incorporación del numeral 6 en el artículo 29-A de la LOGR, señalando lo siguiente:

“Artículo 29-A.- Funciones específicas de las gerencias regionales

(...)

4. Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente. - Le corresponde atender las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas y medio ambiente.

(...)

6. Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres. - Le corresponde ejercer las funciones específicas regionales en materia de defensa civil; además de la organización, prevención, control permanente, supervisión y fiscalización de los procesos de planeamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los Lineamientos del ente rector”.

- 3.2 Sobre el particular, el artículo 191 de la Constitución Política del Perú establece que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, ello en concordancia con lo establecido en el artículo 2 de la LOGR². Ahora, por autonomía administrativa, de acuerdo a lo señalado en el numeral 9.2 del artículo 9 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, se entiende a la facultad que tiene el gobierno regional para organizarse internamente, lo cual quiere decir que estos tienen plena autonomía para determinar su estructura organizacional.

² Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

“Artículo 2.- Legitimidad y naturaleza jurídica

Los gobiernos regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa, en asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un pliego presupuestal”.



- 3.3 Si bien la LOGR vigente establece la creación de unidades de organización3, específicamente de órganos como son las Gerencias Regionales de: 1) Desarrollo Económico, 2) Desarrollo Social, 3) Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, 4) Infraestructura, y 5) Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, los que parte de la estructura básica con lo que los Gobiernos Regionales deben contar; sin embargo, esto no significa que estos no puedan incorporar nuevas unidades de organización a su estructura organizacional toda vez que el mismo se materializa en sus Reglamentos de Organización y Funciones (ROFs), los mismos que se aprueban mediante norma de su competencia (Ordenanza Regional).
3.4 Cabe precisar, para que los Gobiernos Regionales puedan crear nuevas unidades de organización (como son las Gerencias Regionales), distintas a las establecidas en la LOGR, que formarán parte de su estructura organizacional deberán de justificar su necesidad en base a alguno de los criterios establecidos en el artículo 16 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM4, los cuales les resulta aplicable a los Gobiernos Regionales en virtud de lo señalado en el artículo 3 de la citada norma5.
3.5 Lo señalado encuentra su justificación en el hecho que se le trato de dotar a los Gobiernos Regionales de mayor flexibilidad para que puedan determinar su estructura organizacional, en atención a las distintas realidades y necesidades de cada una de sus regiones, situación que no se lograría si se determina su estructura organizacional mediante una Ley, emitida por el Congreso de la República, debido que cada cambio que requiera efectuar, como por ejemplo la creación de un nuevo órgano, debería pasar por dicho Poder del Estado, lo cual no les permitiría realizar los cambios organizacionales de manera rápida y oportuna para adecuarse y atender los problemas los problemas públicos de sus regiones, volviendo rígido sus estructuras organizacionales.

3 Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Lineamientos de Organización del Estado
ANEXO 1 GLOSARIO DE TÉRMINOS

(...)

Unidad de Organización. - Conjunto de unidades agrupadas por nivel organizacional al interior de una entidad:

Table with 2 columns: Unit type and Organizational level. Rows include: Unidades de organización (Nivel organizacional), órgano (Primer y Segundo nivel), Unidad orgánica (Tercer nivel), Subunidad orgánica (Cuarto nivel), Área (Quinto nivel).

4 Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Lineamientos de Organización del Estado

Artículo 16.- Criterios para la creación de órganos o unidades orgánicas

16.1 Los criterios que justifican la creación de órganos o unidades orgánicas son los siguientes:

- a. La carga administrativa o volumen de operación requeridas de forma permanente.
b. Enfoque estratégico.
c. Tipo y tamaño de la entidad.
d. Grado de tecnificación de los procesos.
e. Las competencias del recurso humano.
f. Necesidad de independizar servicios y tareas.
g. Necesidad de ejercer supervisión o control.
h. Contar con más de 15 servidores civiles con contrato vigente o posición presupuestada.

16.2 La aplicación de los criterios señalados en el numeral anterior se aplican en forma alternativa o concurrente, según corresponda.

16.3 Los criterios señalados en el numeral 16.1 se aplican también para justificar la creación de los demás niveles organizacionales, siendo obligatorio que concurra el criterio señalado en el literal h)".

5 Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Lineamientos de Organización del Estado

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.1 La presente norma es de aplicación, bajo el término genérico de entidad, a las siguientes:

- a. El Poder Ejecutivo: Los Ministerios, Organismos públicos y demás entidades con calidad de pliego presupuestal.

(...)

- f. Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en todos aquellos aspectos no contemplados o que no se opongan a lo que establecen sus respectivas leyes orgánicas.

(...)"



- 3.6 Teniendo en cuenta que el PL pretende modificar, parcialmente, la estructura organizacional de los Gobiernos Regionales, al incorporar a la unidad de organización denominado Gerencia de Gestión de Riesgo de Desastres, se advierte que con dicho proyecto se vulneraría la autonomía administrativa de la que gozan los Gobiernos Regionales reconocido constitucionalmente como es la de determinar su organización interna, máxime si estos no requieren de una Ley para poder incorporar nuevas Gerencias Regionales a su estructura organizacional, siendo además que en la exposición de motivos no se advierte que el PL haya sido trabajado o coordinado con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

Sobre la generación de gasto público por parte del Congreso

- 3.7 De conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 79 del Capítulo IV del Régimen Tributario y Presupuestal de la Constitución Política del Perú, los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Similar idea se desarrolla en el literal a) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, cuando dispone que las proposiciones de ley de los parlamentarios no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.
- 3.8 Al respecto, Enrique Bernalles Ballesteros señaló que esta prohibición de gasto público por parte de los congresistas tiene como objetivo proteger el equilibrio fiscal⁶. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha sentado la misma posición en diversas sentencias, señalando lo siguiente:

“Al respecto, este Tribunal ha señalado que las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar⁷.”

- 3.9 Incluso, en la reciente sentencia del expediente N° 016-2020-PI (caso de la devolución de aportes al Sistema Nacional de Pensiones) el Tribunal ha sido más enfático en esta idea al señalar lo siguiente:

“Así, el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo concerniente de su propio presupuesto. Una iniciativa de tal naturaleza supondría una intromisión en el manejo de la hacienda pública - que comprende lo relativo al presupuesto público, tesorería, endeudamiento, contabilidad y abastecimiento, gestión de riesgos fiscales del sector público y gestión fiscal de los recursos humanos. Esta disposición se relaciona con el principio de separación de poderes y con la competencia que el artículo 118, inciso 17, de la Constitución asigna al Poder Ejecutivo para dirigir la hacienda pública, pero también con los principios de equilibrio y unidad presupuestal.”⁸

- 3.10 En ese sentido, siendo que el PL tiene por efecto el crear una unidad de organización dentro de la estructura organizacional de los gobiernos regionales, como es la Gerencia de Gestión del Riesgo y Desastres, no resultaría viable, toda vez que su creación demandaría la generación de gasto público para su implementación como, por ejemplo, infraestructura, recursos humanos, logística, etc., lo cual contraviene el mandato constitucional antes señalado y el Reglamento del Congreso de la República.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

⁶ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Lima: RAO editores, quinta edición, 199, p. 64.

⁷ El Tribunal Constitucional ha sentado esta posición en diferentes sentencias, así tenemos que ha señalado esta posición en la sentencia del expediente N° 0032-2008-PI/TC, fundamento 16; sentencia del expediente N° 007-2012-PI/TC, fundamento 30 y sentencia del expediente N° 008-2015-PI/TC, fundamento 40.

⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. *Sentencia del expediente N° 016-2020-PI*, fundamento N° 20.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

- 4.1 El "Proyecto de Ley N° 1122-2021/CR, Ley que modifica la Ley N°27867, Ley orgánica de gobiernos regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres", resulta no viable por las siguientes consideraciones:
- a) El PL vulneraría la autonomía administrativa de la que gozan los Gobiernos Regionales respecto a la libertad que tienen estos para organizarse internamente, establecida en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Bases de la Descentralización, al pretender crear una unidad de organización dentro de su estructura organizacional.
 - b) No se requiere de una Ley para poder incorporar nuevas Gerencias Regionales a la estructura organizacional de los Gobiernos Regionales, toda vez que esto se materializa con la aprobación de sus ROFs, mediante Ordenanza Regional, dotando así de flexibilidad para que estos puedan determinar su diseño organizacional de acuerdo a la realidad y necesidad de cada región.
 - c) En el proceso de elaboración de proyectos de ley sobre materias que involucren a los Gobiernos Regionales, el Congreso de la República debiera incorporarlos y hacerlos partícipe, a través de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, a fin de poder encontrar la solución más idónea al problema público identificado o, de ser el caso, encauzar su atención por la vía competencial correcta.
 - d) La implementación de la medida propuesta en el PL implicaría gasto público, lo cual infringe el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- 4.2 Sin perjuicio de lo señalado, teniendo en consideración que el proyecto versa sobre una materia vinculada a los Gobiernos Regionales, se recomienda que la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM solicite la opinión de la Secretaría de Descentralización de la PCM.
- 4.3 De mediar conformidad, se recomienda registrar el presente informe en el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyecto de Ley del Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION PÚBLICA



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

cc.:

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosDespacho Viceministerial de
Gobernanza TerritorialSecretaría de
DescentralizaciónFirmado digitalmente por BERRIOS
LLANCO Edson Jennis FAU
2016899926 soft
Consultor
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14.03.2022 16:28:48 -05:00*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

Lima, 14 de Marzo del 2022

INFORME N° D000031-2022-PCM-SD

A : **YURI ALEJANDRO CHESSMAN OLAECHEA**
SECRETARIO (E) DE DESCENTRALIZACIÓN
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

De : **EDSON JENNS BERRIOS LLANCO**
CONSULTOR
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1122/2021-CR que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Fecha Elaboración: Lima, 14 de marzo de 2022

Tengo a bien dirigirme a usted, con el objeto de emitir opinión legal en relación al Proyecto de Ley N° 1122/2021-CR que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres. Sobre el particular, se debe manifestar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1.1. Mediante Oficio N° 1072-2021-2022-CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley N° 1122/2021-CR que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante Proyecto de Ley).

1.2. A través del Memorando Múltiple N° 027-2022-PCM-OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita a la Secretaría de Descentralización emitir el informe de opinión técnica legal sobre el mencionado Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú
- 2.2. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 y sus modificatorias
- 2.3. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 y sus modificatorias

III. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN PARA EMITIR OPINIÓN TÉCNICA

3.1. De acuerdo a lo previsto en el literal m) del artículo 85 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM (en adelante, ROF), la Secretaría de Descentralización tiene la función de "emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia". Conforme a ello, la formulación de opinión técnica requerida a la Secretaría de Descentralización respecto a los Proyectos de Ley, sólo puede incidir en aquellas materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

IV. CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

4.1. El Proyecto de Ley consta de tres (03) artículos con el objeto de modificar los artículos 29 y 29-A de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con la finalidad de incorporar la Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres y precisar sus funciones.

4.2. Así, el artículo 2 propone la incorporación del numeral 6 en el artículo 29 de la Ley N° 27867, con el siguiente texto:

"Artículo 29.- Gerencias Regionales

Se constituirán las Gerencias Regionales de:

(...)

6. Gestión del Riesgo de Desastres"

4.3. Finalmente, el artículo 3 considera la modificación del numeral 4 e incorporación del numeral 6 en el artículo 29-A de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, lo cuales quedarán redactados en los siguientes términos:

"Artículo 29-A.- Funciones específica de las gerencias regionales

Le corresponden a las Gerencias Regionales las funciones que se señalan a continuación, además de las establecidas en la presente Ley:

(...)

4. Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.- Le corresponde atender las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas y medio ambiente.

(...)

6. Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres.- Le corresponde ejercer las funciones específicas regionales en materia de defensa civil; además de la organización, prevención, control permanente, supervisión y fiscalización de los procesos de planeamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector".

V. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, se pueden indicar los siguientes aspectos:

5.1. La importancia de legislar tomando en cuenta el marco competencial y las funciones de las entidades públicas. Para lo cual, resulta necesario que toda propuesta normativa recoja sobre todo la opinión de las entidades que estén directamente relacionadas con las materias a legislar.

En ese sentido, corresponderá principalmente a la Secretaría de Gestión Pública y la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros evaluar la viabilidad técnica de la propuesta normativa.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

5.2. Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, quisiéramos mencionar que la necesidad de asegurar el cumplimiento de determinadas funciones en un sistema nacional no necesariamente implica la creación de órganos al interior de las entidades, sino principalmente de establecer compromisos y responsabilidades.

Asimismo, se sugiere revisar el análisis costo-beneficio indicado en la exposición de motivos, toda vez que no se estaría tomando en cuenta el costo que implicaría la creación de órganos como el que se plantea, y no se menciona ningún análisis que permita evaluar si los gobiernos regionales están en la capacidad de cumplir satisfactoriamente con la propuesta normativa.

Dichos aspectos deberían ser tomados en cuenta, en lo que corresponde a la exposición de motivos del Proyecto de Ley que se propone, a fin de fortalecer su justificación y fundamentación, respetando las competencias y funciones de las entidades públicas.

VI. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que la Secretaría no tiene competencia para opinar sobre el Proyecto de Ley materia de análisis, en la medida que se está regulando principalmente sobre aspectos de organización de los gobiernos regionales.

Sin perjuicio de ello, se sugiere fortalecer la exposición de motivos del mencionado Proyecto de Ley, a partir de lo señalado en el presente informe.

VII RECOMENDACIÓN

Remitir el presente informe técnico a la Oficina General de Asesoría Jurídica, a fin de responder el pedido de opinión solicitado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

EDSON JENNS BERRIOS LLANCO
CONSULTOR
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosDespacho Viceministerial de
Gobernanza TerritorialUnidad Funcional de
Ordenamiento Territorial y
Gestión de Riesgo de
DesastresFirmado digitalmente por
AROSTEGUI SANCHEZ Blanca Luz
FAU 2016899926 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27.02.2022 22:29:22 -05:00*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

Miraflores, 27 de Febrero del 2022

INFORME N° D00008-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS

A : **MARIA GUADALUPE MARTINEZ MARTINEZ**
COORDINADORA GENERAL
UNIDAD FUNCIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DE
RIESGO DE DESASTRES

De : **BLANCA LUZ ARÓSTEGUI SÁNCHEZ**
PROFESIONAL
UNIDAD FUNCIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DE
RIESGO DE DESASTRES

Asunto : Sobre solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1122/2021-CR, Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia de Gestión de Riesgos de Desastres..

Referencia : a. Memorando Múltiple N° D000017-2022-PCM-OGAJ - (HR – 2022-0004322)
b. Memorando Múltiple N° D000027-2022-PCM-OGAJ
c. Oficio N° 1072-2021-2022/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Miraflores, 27 de febrero de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a los documentos de las referencias a), b), mediante el cual el Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita la emisión de opinión respecto del Proyecto de Ley N° N° 1122/2020-CR Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia de Gestión del riesgo de Desastres; considerando lo solicitado por la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con el documento de la referencia d).

Al respecto, corresponde informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES.

1. Mediante Oficio N° 1072-2021-2022/CDRGLMGE-CR la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1122/2020-CR Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia de Gestión del riesgo de Desastres, respecto del cual la Oficina General de Asesoría Jurídica con los documentos de las referencias a) y b) solicita al Viceministerio de Gobernanza Territorial la emisión de opinión.
2. La Presidencia del Consejo de Ministros es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD en el marco de lo establecido por la Ley N° 29664 Ley de creación de dicho Sistema y por el Texto Integrado del Reglamento de



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Unidad Funcional de
Ordenamiento Territorial y
Gestión de Riesgo de
Desastres

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

Organización y Funciones (ROF) de la PCM aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, que a su vez establece que el Despacho del Viceministerio de Gobernanza Territorial es responsable de la materia de Gestión del Riesgo de Desastres.

3. Mediante Resolución de Secretaría General N° 027-2019-PCM/SG, se conforma la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, teniendo entre sus funciones el de elaborar y proponer normas, planes, lineamientos, protocolos y demás disposiciones e instrumentos en materia de ordenamiento territorial y gestión del riesgo de desastres, incluido el seguimiento a la implementación y funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el marco del ejercicio de la rectoría de dicho Sistema.

II. ANALISIS.

A. SOBRE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y SU CONTEXTO NORMATIVO EN EL PAÍS:

1. La Trigésima Segunda Política de Estado: de Gestión del Riesgo de Desastres aprobada en diciembre del 2010 en el marco del Acuerdo Nacional¹, está orientada a promover una política de gestión del riesgo de desastres en el país, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción; esta política será implementada por todos los organismos públicos de todos los niveles de gobierno, con la participación activa de la sociedad civil y la cooperación internacional, promoviendo una cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.
2. En el marco de la mencionada Política de Estado 32: Gestión del Riesgo de Desastres, se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), mediante Ley N° 29664, como un Sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios,

¹ El artículo 6 del Decreto Supremo 029-2018-PCM que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, señala en su artículo 6:

"Artículo 6.- Políticas de Estado

6.1 Las políticas de Estado definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional.

6.2 Están contenidas en el Acuerdo Nacional y se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

(...)



lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres, estableciendo en su artículo 9 que la Presidencia del Consejo de Ministros asume la rectoría de dicho Sistema.

3. Asimismo, la Ley N° 29664 en mención, deroga el Decreto Ley N° 19338 Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil y sus modificatorias, tal como lo establece su Única Disposición Complementaria Derogatoria,

En ese sentido, iniciando con la aprobación de la Política de Estado 32 Gestión del Riesgo de Desastres, así como la Ley N° 29664 mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y enmarcándonos en el contexto internacional², se pasa de la gestión de desastres a la gestión del riesgo de desastres, considerando como punto focal al riesgo de desastres y no sólo al desastre.

4. En ese sentido, la Ley 29664 en su artículo 3, define la Gestión del Riesgo de Desastres, como 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.

Asimismo, precisa que la Gestión del Riesgo de Desastres está basada en la investigación científica y de registro de informaciones, y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado,

5. En ese marco, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, aprobada con Decreto Supremo N° 038-2021-PCM, complementa con lo siguiente:

"(...)

1.3.3 Conceptos claves

(..)

La gestión del riesgo de desastres

Dada la dimensión integral que tiene la gestión del riesgo de desastres, surge la necesidad de construir y recrear un nuevo entendimiento de la problemática y sus soluciones vistas desde un abordaje territorial, de proceso social, con enfoque inclusivo, y que permita reorientar esfuerzos hacia el fortalecimiento de capacidades poniendo mayor énfasis en la gestión prospectiva y correctiva, en un entorno multiactor y multinivel, como el surgimiento de un nuevo enfoque que reemplaza a la gestión de desastres, priorizando la gobernanza del riesgo, el liderazgo político para la GRD, articulado con una visión de desarrollo que integre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial."

² Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, así como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, aprobados en el marco de las Naciones Unidas.



6. La Ley N° 29664, señala en su artículo 6 que la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se establece sobre la base de los siguientes componentes:

- **Gestión prospectiva:** Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación del riesgo futuro que podría originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio.
- **Gestión correctiva:** Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objeto de corregir o mitigar el riesgo existente.
- **Gestión reactiva:** Es el conjunto de acciones y medidas destinadas a enfrentar los desastres ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo.

Asimismo, que la implementación de dicha Política Nacional se logra mediante el planeamiento, organización, dirección y control de las actividades y acciones relacionadas con los siguientes procesos de la Gestión del riesgo de Desastres, los cuales orientan y establecen los marcos y contenidos técnicos para la ejecución de intervenciones necesarias por parte de los actores integrantes del SINAGERD:

- **Estimación del Riesgo**

El proceso de Estimación del Riesgo comprende las acciones y procedimientos que se realizan para generar el conocimiento de los peligros o amenazas, analizar la vulnerabilidad y establecer los niveles de riesgo que permitan la toma de decisiones en la Gestión del Riesgo de Desastres.

En ese sentido, el proceso de estimación del riesgo tiene entre sus sub procesos: la Generación del Conocimientos de Peligros o Amenazas que implica identificar, conocer, caracterizar y monitorear los peligros para establecer su área de influencia; el Análisis de Vulnerabilidad, en las áreas con exposición, y la Valoración y Niveles de Riesgo

- **Prevención del Riesgo**

El proceso de Prevención del Riesgo comprende las acciones que se orientan a evitar la generación de nuevos riesgos en la sociedad en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.³

Considerando sus subprocesos el proceso de prevención se implementa a través de su consideración en la planificación territorial y sectorial, así como a través de las normas de urbanismos y construcción, de los códigos y reglamentos de urbanismo y construcción en el territorio.⁴

- **Reducción del Riesgo**

³ Artículo 25 Decreto Supremo N° 048-2011-PCM; Reglamento de la Ley N° 29664

⁴ Artículo 26 Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley N° 29664



El proceso de Reducción del Riesgo comprende las acciones que se realizan para reducir las vulnerabilidades y riesgos existentes en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.⁵

El proceso de reducción del riesgo, se implementa, entre otros, con el análisis de la situación de los elementos socio económicos expuestos en las áreas en donde se ha establecido niveles de riesgo, con fines de implementar acciones de reducción de vulnerabilidad, con la ejecución de programas y proyectos de reducción del riesgo, con la incorporación de dichos programas y proyectos en el esquema de planes de desarrollo local, procurando la generación de proyectos integrales de desarrollo que consideren la reducción del riesgo.⁶

○ **Preparación**

La Preparación está constituida por el conjunto de acciones de planeamiento, de desarrollo de capacidades, organización de la sociedad, operación eficiente de las instituciones regionales y locales encargadas de la atención y socorro, establecimiento y operación de la red nacional de alerta temprana y de gestión de recursos, entre otros, para anticiparse y responder en forma eficiente y eficaz, en caso de desastre o situación de peligro inminente, a fin de procurar una óptima respuesta en todos los niveles de gobierno y de la sociedad.

○ **Respuesta**

La Respuesta, como parte integrante de la Gestión del Riesgo de Desastres, está constituida por el conjunto de acciones y actividades, que se ejecutan ante una emergencia o desastre, inmediatamente de ocurrido éste, así como ante la inminencia del mismo.

○ **Rehabilitación**

El proceso de Rehabilitación es el conjunto de acciones conducentes al restablecimiento de los servicios públicos básicos indispensables e inicio de la reparación del daño físico, ambiental, social y económico en la zona afectada por una emergencia o desastre. Se constituye en el puente entre el proceso de respuesta y el proceso de reconstrucción.

○ **Reconstrucción**

El Proceso de Reconstrucción comprende las acciones que se realizan para establecer condiciones sostenibles de desarrollo en las áreas afectadas, reduciendo el riesgo anterior al desastre y asegurando la recuperación física y social, así como la reactivación económica de las comunidades afectadas.

7. En ese sentido, se considera importante resaltar lo establecido por la Única Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30779, Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 05 de junio 2018, y que a su vez encarga

⁵ Artículo 27 Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley N° 29664

⁶ Artículo 28 Decreto supremo N° 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley N° 29664



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Unidad Funcional de
Ordenamiento Territorial y
Gestión de Riesgo de
Desastres

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

al Poder Ejecutivo la revisión y actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres⁷.

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Homologación del término defensa civil

Toda denominación y referencia sobre el término defensa civil establecida en la legislación nacional vigente, se entiende y ejerce en el marco de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)."

Habiendo sido el sustento para la homologación aprobada con la mencionada Ley N° 30779, que la definición supérstite "Defensa Civil" en distintas normas de nuestra legislación, aluden a la gestión reactiva del sistema, dentro de la concepción y aplicación general de la gestión del riesgo de desastres en el SINAGERD.

8. Por otro lado, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo al artículo 9 de la Ley N° 29664, tiene la siguiente conformación:

"Artículo 9.- Composición del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) está compuesto por:

- a. La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector.*
- b. El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*
- c. El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).*
- d. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).*
- e. Los gobiernos regionales y gobiernos locales.*
- f. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).*
- g. Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil."*

9. Por otro lado, del marco de las entidades conformantes del SINAGERD establecido en la Ley N° 29664, en lo que corresponde a los gobiernos regionales se resalta lo siguiente:

- **Los gobiernos regionales y locales:** formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de sus competencias, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector, en concordancia con lo establecido en la Ley 29664 y su reglamento⁸. Se constituyen en los principales ejecutores y responsables directos de las acciones de la Gestión del Riesgo de Desastres y de la incorporación de los

⁷ Con la aprobación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 mediante Decreto Supremo N° 038-2021-PCM a la vez se ha dado cumplimiento a lo establecido por la Ley N° 30779

⁸ Artículo 14 Ley 29664 numeral 14.1



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Unidad Funcional de
Ordenamiento Territorial y
Gestión de Riesgo de
Desastres

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

respectivos procesos en la gestión del desarrollo, debiendo poner especial atención en el riesgo existente y, por tanto, en la gestión correctiva.⁹

Asimismo, los gobernadores regionales y alcaldes son las máximas autoridades responsables de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia

Les corresponde, además, priorizar la asignación de recursos en la formulación del presupuesto de cada ejercicio fiscal, para brindar ayuda directa e inmediata a las personas damnificadas y afectadas, para ejecutar las acciones que recuperen rápidamente los servicios básicos y la rehabilitación de la infraestructura pública dañada. Asimismo, deben cubrir el reabastecimiento de los almacenes de ayuda humanitaria que administran según sus ámbitos de competencia.¹⁰

B. SOBRE EL PROYECTO DE LEY 1122-2021/CR QUE MODIFICA LA LEY N° 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES, CREANDO LA GERENCIA REGIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

10.El proyecto de Ley 1122-2021/CR que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres, propone principalmente lo siguiente:

- a. Propone la modificación los artículos 29 y 29-A de la mencionada Ley Orgánica, de acuerdo a lo siguiente:

En lo que corresponde al artículo 29 que regula las Gerencias Regionales, adiciona un numeral (6) de Gestión del Riesgo de Desastres.

Asimismo, en lo que corresponde al artículo 29-A sobre funciones de las Gerencias Regionales, incluye:

“(…)

6. Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres. - Le corresponde ejercer las funciones específicas regionales en materia de defensa civil; además de la organización, prevención de planeamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector.”

11.Considerando el contexto normativo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres resaltado en el Item A del presente Informe, corresponde indicar lo siguiente:

⁹ Artículo 14 Ley 29664 numeral 14.2, 14.5

¹⁰ Numeral 41.4 artículo 41 del Decreto Supremo N° 048-2011-PCM que aprueba el reglamento de la Ley N° 29664



- a. Como ya se ha precisado, se encuentra vigente las normas en materia de Gestión del riesgo de Desastres, en principio la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres aprobado en el marco de la Política de Estado 32 Gestión del Riesgo de Desastres; Ley que a su vez ha derogado el Decreto Ley N° 19338 Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil.
 - b. Como consecuencia de dicha normativa vigentes, es que por Ley N° 30779 se aprueba la homologación del término de defensa civil por el de gestión del riesgo de desastres, considerando que distintas normas de nuestra legislación, aluden a la gestión reactiva del sistema, dentro de la concepción y aplicación general de la gestión del riesgo de desastres en el SINAGERD.
 - c. Por otro lado, si bien las Leyes N° 29664 y N° 30779 no han modificado de manera expresa la Ley N° 27867 dado su naturaleza de Ley Orgánica, se considera necesario que la propuesta sólo se refiera a las funciones específicas en materia de gestión del riesgo de desastres, en tanto al señalar de manera diferenciada defensa civil y gestión del riesgo de desastres, se entendería que corresponden a dos materias y por consiguiente con normas, leyes, políticas y normas complementarias diferentes.
12. Considerando, lo señalado sobre los contenidos de la gestión del riesgo de desastres así como de los actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres considerando la Ley N° 29664 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, se identifica que el proyecto de Ley N° 1122/2021-CR que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres, guarda concordancia con la mencionada normativa sobre Gestión del Riesgo de Desastres; sin perjuicio del cual, se recomienda considerar, además la modificación del artículo 61 de la mencionada Ley N° 27867, que se refiere a funciones en materia de defensa civil, por funciones en materia de gestión del riesgo de desastres, así como los demás artículos donde se hace mención de dicho término; más aún cuando la norma que regulaba la materia y funciones en materia de defensa civil (Decreto Ley N° 19338) ha sido derogado por la Ley N° 29664.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Por lo expuesto en el presente Informe se concluye y recomienda que:

1. El "Proyecto de Ley N° 1122/2021-CR que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, creando la Gerencia Regional de Gestión del Riesgo de Desastres, se considera viable, sin perjuicio del cual, se considera importante y necesario considerar las recomendaciones precisadas en el presente Informe.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Unidad Funcional de
Ordenamiento Territorial y
Gestión de Riesgo de
Desastres

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

2. De considerar conformidad con lo expresado en el presente informe, se recomienda su remisión a la Oficina General de Asesoría Jurídica, para los fines correspondientes.

Es cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

BLANCA LUZ ARÓSTEGUI SÁNCHEZ
PROFESIONAL

UNIDAD FUNCIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES