

**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  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"



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: 11.11.2022 11:23:11 -05:00

Lima, 11 de Noviembre del 2022

**INFORME N° D001662-2022-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° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región de Piura.

Referencia : a) Oficio N° 2123-2021-2022/CDRGLMGE-CR  
b) Oficio N° D000080-2022-CEPLAN-DE  
c) Informe N° D000134-2022-CEPLAN-OAJ  
d) Memorando N° D000677-2022-PCM-SGP  
e) Informe N° D000308-2022-PCM-SSAP  
f) Nota de Elevación N° D000180-2022-PCM-UF-OTGRD  
g) Informe N° D000026-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS  
h) Memorando N° D001405-2022-PCM-SD  
i) Informe N° D000255-2022-PCM-SD  
j) Oficio Múltiple N° D001319-2022-PCM-SC

Fecha Elaboración: Lima, 11 de noviembre de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región de Piura.

Al respecto, informo lo siguiente:

**I. BASE LEGAL**

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 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° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región de Piura, corresponde a la iniciativa



Firmado digitalmente por  
BARREDO ZERGA Regina Paola  
FAU 2016899926 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 11.11.2022 10:46:56 -05:00



legislativa presentada por el congresista Miguel Ángel Ciccía Vásquez, integrante del Grupo Parlamentario Renovación Popular; y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú.

- 2.2 A través del Oficio N° 2123-2021-2022/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 a la Presidencia del Consejo de Ministros, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69<sup>3</sup> 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 El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, a través del Oficio N° D000080-2022-CEPLAN-DE, remite el Informe N° D000134-2022-CEPLAN-OAJ elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica de dicha entidad, el cual contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR.
- 2.4 Con Memorando N° D000677-2022-PCM-SGP, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Informe N° D000308-2022-PCM-SSAP a través del cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR.
- 2.5 Mediante la Nota de Elevación N° D000180-2022-PCM-UF-OTGRD, la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° D000026-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR.
- 2.6 La Secretaría de Descentralización a través del Memorando N° D001405-2022-PCM-SD remite el Informe N° D000255-2022-PCM-SD que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR.
- 2.7 Mediante el Oficio Múltiple N° D0001319-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y al Ministerio de Economía y Finanzas, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que emitan sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

<sup>1</sup> **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".

<sup>2</sup> **Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".

<sup>3</sup> **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. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos".



### 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 normativo, se precisa lo siguiente:

#### Sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región de Piura (en adelante PL), contempla ocho (8) artículos y cuatro (4) Disposiciones Transitorias y Finales:
- 3.2.1 El *artículo 1 del PL* señala que éste tiene por objeto la creación de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de las cuencas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura.
- 3.2.2 El *artículo 2 del PL* señala que éste tiene por finalidad: planificar, ordenar, conducir y supervisar el desarrollo integral y sostenido de las cuencas de los ríos Chira y Piura, para reducir significativamente las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica, mediante el fomento de la inversión pública y privada, regidas por la Ley, en función al Plan de Desarrollo Regional Concertado, Plan de Gestión de Recursos Hídricos de las cuencas de los ríos: Chira y Piura, así como planes complementarios, para la ley.
- 3.2.3 El *artículo 3 del PL* crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura.
- 3.2.4 El *artículo 4 del PL* enumera las funciones de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura.
- 3.2.5 Los *artículos 5 y 6 del PL* establecen que la Ley tiene alcance en todo el ámbito hidrográfico de las provincias y distritos de la región de Piura, y que la referida Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, orgánicamente depende de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 3.2.6 El *artículo 7 del PL* establece la organización de la mencionada Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres.
- 3.2.7 El *artículo 8 del PL* enumera las fuentes de financiamiento de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres referida.
- 3.2.8 Las *Disposiciones Transitorias y Finales (DTyF) del PL* prevén lo siguiente:
- La creación de la Comisión Organizadora de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgo por inundaciones y escasez hídrica



para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura (Primera DTyF).

- Enumera quienes son los integrantes de la referida Comisión Organizadora (Primera DTyF).
- Creada la Unidad Ejecutora, ésta será la encargada de ejecutar el Plan de Control de Inundaciones y Drenaje Pluvial de la cuenca del río Piura y otros proyectos elaborados por la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios – ARCC.
- Deroga toda norma que se oponga a la Ley, la que entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

- 3.3 En el Análisis Costo - Beneficio de la Exposición de Motivos que sustenta la iniciativa legislativa se señala, entre otros aspectos, que:

"(...)

#### **ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

*La propuesta legislativa no ocasionará gasto al Estado, ya que como se establece en el proyecto de ley, que el presupuesto será de otras fuentes de financiamiento:*

- a) *Del pliego presupuestal del gobierno regional de Piura.*
- b) *De fondos especiales provenientes para la reconstrucción por el desastre del Fenómeno "El Niño Costero".*
- c) *De aportes generados por convenios con actores locales de la cuenca.*
- d) *Recursos provenientes de programas nacionales disponibles para las actividades de su competencia.*
- e) *De fondos nacionales concursables.*
- f) *De fondos de la cooperación internacional.*

*Además, el Estado realiza inversiones cuantiosas en reconstrucción, que no tienen, un sentido en común, como la que se viene efectuando en Piura de aproximadamente 7'000,000,000 de soles, en actividades aisladas frente a los daños del Fenómeno de "El Niño Costero", sin que aseguren la disminución del riesgo de desastre.*

*Estos fondos, por el contrario, se aprovecharían para generar desarrollo de infraestructura sostenible y nuevos servicios que tanto requiere la población de la cuenca. El buen uso del dinero del tesoro público sería grandemente a beneficio de diversas actividades económicas, agraria, comercio, transporte y otras, con el fin de llegar al desarrollo integral de la región.*

"(...)"

#### **Opinión del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN**

- 3.4 Mediante el Oficio N° D000080-2022-CEPLAN-DE, la Dirección Ejecutiva del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN remite a la Presidencia del Consejo de Ministros, el Informe N° D000134-2022-CEPLAN-OAJ elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica de dicha entidad, el cual contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, concluyendo lo siguiente:

"(...)

#### **IV. CONCLUSIONES:**

*En atención a lo expuesto, esta Oficina de Asesoría Jurídica concluye que el Proyecto de Ley debe ser declarado no viable, por los siguientes fundamentos:*



- 4.1 El proyecto de ley no ha considerado la normativa vigente en materia del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), así como las competencias y funciones del CEPLAN como su órgano rector.
- 4.2 El proyecto de ley genera duplicidad en la ejecución de esfuerzos y recursos públicos, toda vez que se cuenta actualmente con normativa legal de alcance nacional vinculada a los temas abordados.
- 4.3 Las políticas nacionales de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo se encuentran reguladas principalmente por el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, y sus modificatorias, en concordancia con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, en el marco de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y demás normativa general; en consecuencia, toda propuesta normativa deberá considerarlos, procurando que su contenido resulte acorde a las disposiciones y alcances de las precitadas normas.

(...)"

(Énfasis agregado)

### Opinión de la Secretaría de Gestión Pública

- 3.5 La Secretaría de Gestión Pública a través del Memorando N° D000677-2022-PCM-SGP remite el Informe N° D000308-2022-PCM-SSAP elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública, sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, en el cual se concluye:

(...)

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- 4.1. Del análisis realizado en el presente informe, el "Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura", es no viable, en lo concerniente a las materias objeto de análisis, por las siguientes consideraciones:
  - a) El PL no precisa con claridad la naturaleza organizacional de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, siendo que su naturaleza sea la de una unidad de organización de la PCM o la de un Organismo Público, la iniciativa para su creación, en ambos casos, constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.
  - b) La creación de Programas y Proyectos Especiales, así como la necesidad de su continuación y extinción, solo pueden ser determinadas por el Poder Ejecutivo en el marco de sus competencias exclusivas, debiéndose evitar, en la medida de lo posible, hacer referencia a Programas en normas con rango de Ley, toda vez que su implementación se realiza por norma de rango inferior (Decreto Supremo) y por la temporalidad de su existencia.
  - c) Los ministros de Estado son los encargados de dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar planes de actuación, y asignar los recursos necesarios para su ejecución, siendo que la regulación de Planes en normas con rango de Ley, deja poco margen para el perfeccionamiento continuo de dichos instrumentos, ya sea por razones operativas, o de estrategia para su cabal cumplimiento.
  - d) Las normas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, precisan que la creación, extinción, fusión, análisis de necesidad de continuidad y evaluación de funcionamiento de comisiones multisectoriales, son de competencia del Poder Ejecutivo.
  - e) Las Comisiones Consultivas están conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, y se crean a iniciativa y por norma del Poder Ejecutivo (Resolución Suprema).
  - f) Las propuestas contenidas en el proyecto de ley tendrían incidencia presupuestaria; en ese sentido, se recuerda la prohibición constitucional de generación de gasto público por parte de las iniciativas del Congreso de la República.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

- g) *El Congreso de la República, en el proceso de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución al mismo, donde se incluya la elaboración de propuestas legislativas, debería hacer participar a las entidades públicas del Poder Ejecutivo vinculadas a la materia que se analiza, desde el inicio del proceso, a fin de poder encontrar la solución más idónea al problema identificado o, de ser el caso, encauzar su atención por la vía competencial correcta.*

(...)"

(Énfasis agregado)

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

- 3.6 La Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres (UF-OTGRD) del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros mediante la Nota de Elevación N°D000180-2022-PCM-UF-OTGRD, remite el Informe N°D000026-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, concluyendo lo siguiente:

"(...)

#### **III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

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

1. *El Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura, no guarda concordancia ni se enmarca en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.*
2. *Asimismo, dicho Proyecto de Ley contraviene las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, así como la prohibición de generación de gasto público por parte de las iniciativas del Congreso de la República, por lo que resulta inviable.*

(...)"

### Opinión de la Secretaría de Descentralización

- 3.7 La Secretaría de Descentralización a través del Memorando N° D001405-2022-PCM-SD remite el Informe N° D000255-2022-PCM-SD que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, indicando lo siguiente:

"(...)

#### **Observaciones al Proyecto de Ley**

8. De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, advertimos con preocupación las siguientes observaciones:

(...)

- 8.2. *En lo que corresponde a las competencias de la Secretaría de Descentralización, se advierte la necesidad de revisar de manera integral la fórmula legal, así como la exposición de motivos, en relación a la creación de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de las cuencas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura, la misma que tendría por finalidad planificar, ordenar, conducir y supervisar el desarrollo integral y sostenido de las cuencas de los ríos Chira y Piura, para reducir significativamente las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones*



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

y escasez hídrica, mediante el fomento de la inversión pública y privada, regidas por la Ley, en función al Plan de Desarrollo Regional Concertado, Plan de Gestión de Recursos Hídricos de las cuencas de los ríos Chira y Piura, así como planes complementarios.

En ese sentido, no debemos olvidar que la Constitución Política, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades reconocen la garantía constitucional de la autonomía de los gobiernos regionales y locales. Ello además ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional<sup>4</sup>, quien ha señalado que: "(...) la consagración de la autonomía política, administrativa y económica (de los gobiernos regionales y locales) abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; autonormarse vía reglas dictadas por su órgano normativo; autofiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender, y autogenerar recursos, con potestad tributaria; todo ello en el marco de la Constitución Política y de (las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de Municipalidades)", sin romper el concepto unitario del Estado.

Asimismo, la Constitución Política y la Ley de Bases de Descentralización reconocen como una competencia constitucional de los gobiernos regionales la de aprobar una organización interna y su presupuesto; no obstante, la propuesta normativa contempla crear una unidad que si bien dependería de la Presidencia del Consejo de Ministros, realizaría labores que correspondería al gobierno regional, además de prever que dicho nivel de gobierno entregue presupuesto para el cumplimiento de las funciones de la mencionada Unidad de Gestión Integral de Riesgo de Desastres.

De esta manera, consideramos que el Proyecto de Ley estaría contraviniendo la autonomía del gobierno regional de Piura al determinar la creación de una Unidad Ejecutora que realice funciones en materia de gestión de riesgo de desastres que son de competencia específica de los gobiernos regionales, así como se le oblique, de acuerdo a la exposición de motivos, a transferir recursos presupuestales para dicha Unidad.

Finalmente, resulta necesario precisar que la propuesta normativa, hace mención al término "región", a pesar de que el término correcto es "departamento", toda vez que de acuerdo con el artículo 190 de la Constitución Política, las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. En ese sentido, de acuerdo al marco constitucional, la creación de las regiones se da sobre los ámbitos territoriales denominados departamentos, salvo en el caso de la provincia Constitucional del Callao. De esta manera, en nuestro país, aún no existen regiones propiamente dichas, sino gobiernos regionales sobre los departamentos.

(...)"

## Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

### Autonomía de los Gobiernos Regionales y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

3.8 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. (...)"

<sup>4</sup> Tribunal Constitucional. Sentencias recaídas en los expedientes N° 004-2016-AI. Fundamento Jurídico 15, y N° 001-2016-AI. Fundamento Jurídico 22.



- 3.9 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."

- 3.10 Adicionalmente, en cuanto 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."

- 3.11 Adicionalmente, es preciso señalar que el artículo 10 de la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece lo siguiente:

**"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)

- 3.12 En lo que se refiere a gestión de riesgo de desastres:

- El literal c) del artículo 61 de la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, prevé como función de dicho nivel de gobierno en materia de defensa civil, el organizar y ejecutar



acciones de prevención de desastres y brindar ayuda directa e inmediata a los damnificados y la rehabilitación de las poblaciones afectadas.

- La Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riego de Desastres (SINAGERD), como aquel Sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, que tiene por finalidad 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, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- De acuerdo con los literales a) y e) del artículo 9, la Presidencia del Consejo de Ministros asume la función de ente rector del SINAGERD; Sistema que también está compuesto, entre otros, por los gobiernos regionales.
- El artículo 14 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), establece lo siguiente:

**"Artículo 14.- Gobiernos regionales y gobiernos locales**

- 14.1 Los gobiernos regionales y gobiernos locales, como integrantes del Sinagerd, 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 su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector, en concordancia con lo establecido por la presente Ley y su reglamento.
  - 14.2 Los presidentes de los gobiernos regionales y los alcaldes son las máximas autoridades responsables de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Los gobiernos regionales y gobiernos locales son los principales ejecutores de las acciones de gestión del riesgo de desastres.
  - 14.3 Los gobiernos regionales y gobiernos locales constituyen grupos de trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres, integrados por funcionarios de los niveles directivos superiores y presididos por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad. Esta función es indelegable.
  - 14.4 Los gobiernos regionales y gobiernos locales aseguran la adecuada armonización de los procesos de ordenamiento del territorio y su articulación con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus procesos.
  - 14.5 Los gobiernos regionales y gobiernos locales son los responsables directos de incorporar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en la gestión del desarrollo, en el ámbito de su competencia político administrativa, con el apoyo de las demás entidades públicas y con la participación del sector privado. Los gobiernos regionales y gobiernos locales ponen especial atención en el riesgo existente y, por tanto, en la gestión correctiva.
  - 14.6 Los gobiernos regionales y gobiernos locales que generan información técnica y científica sobre peligros, vulnerabilidad y riesgo están obligados a integrar sus datos en el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, según la normativa del ente rector. La información generada es de acceso gratuito para las entidades públicas.
- (...)"

(Énfasis agregado)

- 3.13 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° D000026-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS de la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres y el Informe N° D000255-2022-PCM-SD de la Secretaría de Descentralización, se advierte que su



contenido versa sobre gestión del riesgo de desastres (artículos 1 al 8 y Disposiciones Transitorias y Finales del PL), sin haber tomado en consideración la competencia y funciones que sobre la materia tiene reconocidas el gobierno regional en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, así como también en la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM. El PL crea una unidad que dependería de la Presidencia del Consejo de Ministros (artículo 6 del PL), pero que realizaría funciones (artículo 4 del PL) que corresponderían al gobierno regional considerando el marco legal que rige la materia.

- 3.14 Por tanto, podemos concluir que el Poder Legislativo no podría afectar ni restringir la competencia y funciones que recae sobre los gobiernos regionales, como se pretende con el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, lo cual vulnera la autonomía reconocida a dicho nivel de gobierno, en el artículo 191 de la Constitución Política del Perú, y las funciones previstas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

#### Afectación al principio de coherencia normativa

- 3.15 Respecto del principio de coherencia normativa, debemos tener en consideración la definición 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".*

- 3.16 La materia gestión del riesgo de desastres se encuentra regulada en:

- La Política de Estado 32 del Acuerdo Nacional.
- La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres aprobada por el Decreto Supremo N° 038-2021-PCM.
- Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM.
- Lineamientos, directivas y otros instrumentos emitidos por las entidades técnicas de alcance nacional.

De acuerdo con lo indicado, existe el marco legal que norma respecto de la gestión del riesgo de desastres, existe un Sistema y una Política Nacional Multisectorial de Gestión del Riesgo de Desastres, que establecen objetivos, lineamientos, contenidos técnicos, entre otros aspectos, que comprenden a entidades que de acuerdo con sus competencias y funciones actúan en sus respectivos ámbitos territoriales.



Sin embargo, la fórmula legal y exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR no guardan coherencia con lo establecido en el referido marco normativo que regula la materia de gestión del riesgo de desastres, contraviniendo así el principio de coherencia normativa.

### **Afectación al principio constitucional de separación de poderes**

- 3.17 La Supremacía Jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando dispone que:

*"Artículo 51.- **La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado**". (Énfasis agregado)*

En función a dicho Principio Constitucional, el artículo 38 de la Constitución Política del Perú dispone:

*"Artículo 38.- **Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación**". (Énfasis agregado)*

Por consiguiente, el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública, al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.

De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.

- 3.18 En la línea de lo señalado, advertimos que en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que **"la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución"**<sup>5</sup>. (Énfasis agregado)
- 3.19 De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.
- 3.20 Señalado lo anterior, se debe indicar que entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

*"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno  
Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.  
El Estado es uno e indivisible.  
Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes". (Énfasis agregado)*

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.



Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura<sup>6</sup>.

- 3.21 Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, que señala lo siguiente:

***"Artículo VI.- Principio de competencia***

*1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.*

*2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".*

- 3.22 Considerando lo dispuesto en el marco normativo aludido, en línea con lo opinado en el Informe N° D000134-2022-CEPLAN-OAJ del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN; el Informe N° D000026-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS de la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres; y, el Informe N° D000308-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública, consideramos que:

- El numeral 4.4 del artículo 4 del PL que señala que se ejecutarán "Programas y Proyectos" estructurales y no estructurales para la gestión de riesgos de inundaciones y escasez hídrica, contraviene lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, norma de desarrollo constitucional, del cual se desprende que la creación, y evaluación de la continuidad, de un Programa o Proyecto Especial en el ámbito del Poder Ejecutivo, constituye una potestad exclusiva de dicho Poder del Estado. Es decir, el crear una instancia (Programa o Proyecto Especial) dentro del ámbito del Poder Ejecutivo estaría determinando la forma en que se organizará, afectando la reserva de competencia establecida a favor de dicho Poder del Estado.
- Los numerales 4.1 y 4.13 del artículo 4 del PL establece la implementación del "Plan de Gestión para la Reducción de las vulnerabilidades a inundaciones y escasez hídrica de las cuencas Chira y Piura" y el "Plan de comunicación que permita a los actores de la cuenca estar informados"; y, la Tercera Disposición Transitoria y Final del PL hace referencia a la ejecución del "Plan de Control de Inundaciones y Drenaje Pluvial de la cuenca del río Piura"; contraviene lo previsto en el numeral 1 del artículo 25 de la citada Ley N° 29158, en el extremo referido a que son los ministros de Estado los encargados de dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar planes de actuación, y asignar los recursos necesarios para su ejecución, siendo que la regulación de Planes en normas con rango de Ley, deja poco margen para el perfeccionamiento continuo de dichos instrumentos, ya sea por razones operativas, o de estrategia para su cabal cumplimiento.

Lo previsto en los numerales citados en el párrafo precedente, no ha tenido en consideración la normativa vigente en materia del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)<sup>7</sup>, así como las competencias y funciones del CEPLAN como órgano rector.

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

<sup>7</sup> El Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM; la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 026-2017/CEPLAN/PCD que aprueba la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, "Directiva para la Formulación y Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – PEDN", abordando la articulación de las políticas y planes en el SINAPLAN en el marco del ciclo de



- La *Primera Disposición Transitoria y Final del PL* establece la creación de la Comisión Organizadora de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, la cual estaría presidida por un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros e integrada por representantes de entidades públicas y de la sociedad civil. De lo indicado, se aprecia que tal Comisión Organizadora tendría la naturaleza de comisión multisectorial y dependiente de la Presidencia del Consejo del Ministros, es decir, bajo el ámbito del Poder Ejecutivo.

Al respecto, los artículos 35 y 36 de la Ley N° 29158, precisan que las Comisiones se ubican dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, en una entidad pública preexistente de la cual dependen, y el proceso de *creación* se acuerda por norma del Poder Ejecutivo (Comisiones Sectoriales por Resolución Ministerial, Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal por Resolución Suprema y Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente por Decreto Supremo); asimismo, la *fusión* de las Comisiones se realiza por Decreto Supremo y su *extinción* de aprueba por Resolución Ministerial del sector del cual depende la Comisión o aquel que ejerce su Secretaría Técnica, conforme lo establece el artículo 13 de la Ley N° 27658<sup>8</sup>, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y el artículo 27 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM<sup>9</sup>.

Por tanto, la iniciativa para llevar a cabo los mecanismos de reforma de la estructura del Estado denominados creación, fusión y extinción de Comisiones dentro del ámbito de un Ministerio, constituye en una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo o, conforme a lo establecido en la propia Ley N° 29158, cuya norma de aprobación es emitida en el ámbito de competencia de este Poder del Estado, no pudiendo delegar ni transferir dicha atribución conforme al "Principio de Competencia" a otro poder del Estado o nivel de gobierno; por tanto, es el propio Poder Ejecutivo quien propone y determina la forma de organización que adoptará para el cumplimiento de los objetivos de política pública que persiga.

- El *numeral 7.3 del artículo 7 del PL* establece la creación de una Comisión Consultiva integrada por especialistas, expertos y líderes con experiencias y ascendencia en la cuenca (en referencia a los ríos Chira y Piura). Al respecto, el artículo 37 de la Ley N° 29158, señala que las comisiones consultivas están conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad

---

planeamiento estratégico para la mejora continua; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y, la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD, que aprueba la versión modificada de la Guía de Políticas Nacionales.

<sup>8</sup> **Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado**

"Artículo 13.- Organización de entidades y dependencias del Estado

13.1 La fusión de órganos, programas, proyectos especiales, dependencias, organismos públicos, comisiones y en general toda instancia del Poder Ejecutivo, se realiza por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a las finalidades, preceptos y criterios establecidos en los artículos 4, 5 y 6 de la presente Ley y previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. En los casos de entidades que constitucionalmente se rijan por Ley Orgánica, su fusión se da por una norma de igual jerarquía. (...)

13.5 Las comisiones multisectoriales de naturaleza permanente se extinguen cumplidos sus objetivos o culminada la necesidad de su continuidad, entre otros supuestos que determine la Presidencia del Consejo de Ministros. Su extinción se aprueba mediante resolución ministerial del sector del cual depende la comisión o de aquel que ejerce su Secretaría Técnica, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública.

(...)"

<sup>9</sup> **Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, Lineamientos de Organización del Estado**

"Artículo 27.- Extinción de las Comisiones

(...)

27.2 Las comisiones sectoriales y multisectoriales de naturaleza temporal se extinguen de forma automática cumplidos sus objetivos y su periodo de vigencia, y se formaliza mediante comunicación a la Secretaría de Gestión Pública.

27.3 La Secretaría de Gestión Pública evalúa de oficio el funcionamiento de las comisiones a fin de determinar la necesidad de su continuidad, pudiendo extinguirse por resolución ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

(...)"



civil, designados por Resolución Suprema. Asimismo, el literal c), del artículo 15 de los Lineamientos de Organización del Estado, referido a los órganos consultivos de las entidades, precisa que las "comisiones consultivas", se crean por Resolución Suprema, la cual regula su objeto, la designación de los representantes que la conforman, su plazo de vigencia, sus funciones y la entidad de la cual depende.

En tal sentido, el referido numeral 7.3 del artículo 7 del PL contraviene lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley N° 29158, pues constituye competencia exclusiva del Poder Ejecutivo el crear comisiones consultivas dentro de su ámbito, no requiriendo para ello una norma con rango de ley.

- 3.23 Conforme a lo señalado, la propuesta legislativa bajo análisis constituye una iniciativa del Congreso de la República que incide en aspectos de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, contraviniendo el Principio de Separación de Poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, y el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158.

#### Falta de justificación de la necesidad de la propuesta legislativa

- 3.24 Dentro de este contexto, debemos mencionar que 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. Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.
- 3.25 Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República<sup>10</sup> señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *"contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.
- 3.26 El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

<sup>10</sup> Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.



- 3.27 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 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.
- 3.28 El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *la presente ley no irroga gasto*<sup>11</sup>.
- 3.29 En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad 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"<sup>12</sup>.
- 3.30 El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"<sup>13</sup>.
- 3.31 En ese contexto, y en concordancia con lo opinado en el Informe N° D000134-2022-CEPLAN-OAJ del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN y en el Informe N° D000255-2022-PCM-SD de la Secretaría de Descentralización, se considera que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N°2387/2021-CR:
- No justifica ni contiene el desarrollo técnico respecto de la necesidad de las medidas contenidas en la propuesta normativa.
  - En concordancia con lo indicado por el CEPLAN, el fortalecimiento de acciones y líneas de intervención a través de instrumentos de planeamiento se debe corresponder a un nuevo estado que genera la propuesta normativa, el cual no se aprecia reflejado en relación con el proyecto normativo materia de análisis.
  - No se evidencia con claridad la vinculación del proyecto normativo con las leyes y demás normas que rigen la materia de gestión del riesgo de desastres a nivel nacional; tales como: Visión del Perú al 2050, Políticas de Estado, Política General de Gobierno, SINAGERD, PLANAGERD, entre otros.

En atención a lo indicado, la referida Exposición de Motivos no permite concluir que la propuesta normativa sea necesaria, por lo que se puede afirmar que la misma no cuenta con una adecuada justificación, en los términos señalados en la normatividad citada.

### Posible iniciativa de gasto

- 3.32 El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

**"Artículo 79.-** Los representantes ante el Congreso **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)" (Énfasis agregado).

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

<sup>13</sup> GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La\\_importancia\\_de\\_la\\_t%C3%A9cnica\\_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)



- 3.33 Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además 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:

**"Requisitos especiales"**

**Artículo 76.** *La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*

(...)

*2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:*

(...)

*Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:*

*a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)" (Énfasis agregado).*

- 3.34 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.

- 3.35 Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

- 3.36 Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

(...)

*La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, **encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)" (Énfasis agregado).***



- 3.37 Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado<sup>14</sup>, en referencia al artículo 2.1 del Decreto Legislativo N°1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, *con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución*. Además, el Tribunal Constitucional<sup>15</sup> ha señalado lo siguiente:

*"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".*

- 3.38 Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.
- 3.39 En el caso materia de análisis, las medidas contenidas en el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura, en concordancia con el Informe N° D000255-2022-PCM-SD de la Secretaría de Descentralización, el Informe N° D000308-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública y el Informe N° D000134-2022-CEPLAN-OAJ del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, constituiría una iniciativa de gasto que vulneraría la restricción establecida en el artículo 79 de la Constitución Política y el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.
- 3.40 De otro lado, dado que el Proyecto de Ley N°2387/2021-CR versa sobre materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Defensa<sup>16</sup>, del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego<sup>17</sup> y del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>18</sup>; mediante el Oficio Múltiple N°D0001319-2022-

<sup>14</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamento jurídico 28.

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

<sup>16</sup> **Decreto Legislativo N° 1134, Decreto Legislativo que aprueba la 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.

<sup>17</sup> **Ley N°31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego**

**Artículo 5. Ámbito de competencia del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego**

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego ejerce competencia en las siguientes materias:

- a. Tierras de uso agrícola y de pastoreo, tierras forestales y tierras eriazas con aptitud agraria.
- b. Agricultura y ganadería.
- c. Recursos forestales y su aprovechamiento sostenible.
- d. Flora y fauna silvestre.
- e. Sanidad, inocuidad, investigación, extensión, transferencia de tecnología y otros servicios vinculados a la actividad agraria.
- f. Recursos hídricos.
- g. Riego, infraestructura de riego y utilización de agua para uso agrario.
- h. Infraestructura agraria.

<sup>18</sup> **Decreto Legislativo N°183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas**

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



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*  
*"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

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.

#### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 En atención a los argumentos expuestos, se opina que **no es viable** el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región de Piura.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y del Ministerio de Economía y Finanzas; mediante el Oficio Múltiple N° D0001319-2022-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 el presente informe, así como el Informe N° D000134-2022-CEPLAN-OAJ del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, el Informe N° D000308-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública, el Informe N° D000026-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS de la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial y el Informe N° D000255-2022-PCM-SD de la Secretaría de Descentralización; a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

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

---

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."



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Centro Nacional  
de Planeamiento Estratégico

OFICINA DE ASESORÍA  
JURÍDICA



Firmado digitalmente por  
VALCARCEL SALDAÑA Juan Julio  
FAU 20520594451 soft  
Jefe De La Oficina De Asesoría  
Jurídica  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 19.07.2022 12:25:59 -05:00

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

San Isidro, 19 de Julio del 2022

## INFORME N° D000134-2022-CEPLAN-OAJ

A : **LUIS ENRIQUE DE LA FLOR SAENZ**  
DIRECTOR EJECUTIVO (E)

De : **JUAN JULIO VALCARCEL SALDAÑA**  
JEFE DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Presidencia del Consejo de Ministros - Solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley Nro. 2387/2021-CR Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura..

Referencia : a) Oficio N° 2123-2021-2022/CDRGLMGE-CR.  
b) Memorando N° D001686-2022-PCM-OGAJ.  
c) Oficio Múltiple N° D006120-2022-PCM-SC.  
d) Proveído N° D001082-2022-CEPLAN-DE. 08.07.2022.  
(Expediente N° 2022-0001546)

Fecha Elaboración: San Isidro, 19 de Julio de 2022

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarle cordialmente, y a la vez, en atención a los documentos de la referencia, informarle lo siguiente:

### I. BASE NORMATIVA:

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Ley N° 27872, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 1.4 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- 1.5 Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- 1.6 Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- 1.7 Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- 1.8 Ley N° 30556, 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.
- 1.9 Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.
- 1.10 Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.11 Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- 1.12 Decreto Supremo N° 105-2002-PCM, precisan que el Presidente de la República preside el Acuerdo Nacional e institucionalizan el Foro del Acuerdo Nacional.
- 1.13 Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026.
- 1.14 Decreto Supremo N° 046-2009-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.15 Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Decreto Supremo aprueba Reglamento que regula las Políticas Nacionales, y modificatorias.

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*

*"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"*

- 1.16 Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.
- 1.17 Decreto Supremo N° 018-2017-MINAGRI, Decreto Supremo aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua.
- 1.18 Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 026-2017/CEPLAN/PCD, modificada por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00009-2021/CEPLAN/PCD, que aprueba la versión modificada de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, "Directiva para la Formulación y Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – PEDN".
- 1.19 Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00047-2018/CEPLAN/PCD, modificada por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD, que aprueba la versión modificada de la "Guía de Políticas Nacionales".
- 1.20 Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00015-2021-CEPLAN/PCD, que aprueba la "Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del SINAPLAN", y la "Guía para la elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos".

## II. **ANTECEDENTES:**

- 2.1 Mediante el documento de la referencia a), la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicitó a la Presidencia del Consejo de Ministros opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, "Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura", en el marco de sus competencias.
- 2.2 Mediante el documento de la referencia b), la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia de Consejo de Ministros realizar las gestiones pertinentes ante el CEPLAN con relación a la iniciativa legislativa señalada que contiene materias que se encuentran dentro de su ámbito de competencia, a fin de que pueda remitir su opinión técnica legal en un plazo máximo de diez (10) hábiles, para dar respuesta oportuna a la mencionada comisión congresal.
- 2.3 Mediante el documento de la referencia c), la Secretaría de la Secretaría de Coordinación solicitó al Director Ejecutivo (e) del CEPLAN emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, "Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura", en el marco de sus competencias en un plazo máximo de diez (10) hábiles.
- 2.4 La Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos, la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación, y la Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico del CEPLAN, mediante Memorando N° D000126-2022-CEPLAN-DNSE, Proveído N° D000310-2022-CEPLAN-DNPE, y comunicación electrónica de fecha 14 de julio de 2022, respectivamente; remitieron sus opiniones al proyecto de Ley, objeto de la presente opinión.

## III. **ANÁLISIS:**

- 3.1 El Proyecto de Ley del asunto se compone de ocho (8) artículos y cuatro (4) Disposiciones Transitorias y Finales. El artículo primero establece el objeto del proyecto de ley, en los siguientes términos: "la creación de la Unidad de Gestión Integral de Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de las cuencas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura". (El subrayado es nuestro).

**Sobre la opinión de la Oficina de Asesoría Jurídica**

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

- 3.2 Cabe resaltar que el presente informe es elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica en el marco de las funciones asignadas a dicho órgano en el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (ROF del CEPLAN), aprobado por Decreto Supremo N° 046-2009-PCM que en el artículo 24 establece que son funciones de la Oficina de Asesoría Jurídica: a) Prestar asesoramiento legal y emitir opinión en materia jurídica y legal, cuando lo requiera la Alta Dirección y demás órganos del CEPLAN.
- 3.3 Asimismo, corresponde precisar que el presente informe se realiza al amparo de lo dispuesto en el numeral 182.2 del artículo 182 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, por el cual se señala que los dictámenes e informes se presumen facultativos y no vinculantes, con las excepciones de ley.
- 3.4 En ese contexto normativo, la evaluación legal que realiza esta Oficina de Asesoría Jurídica se circunscribe única y exclusivamente a los aspectos legales, del contenido de los documentos obrantes en el presente expediente, puesto inicialmente a consideración por la Secretaría de Coordinación de la Presidencia de Consejo de Ministros.

### Consideraciones Generales

- 3.5 Conforme a lo establecido en los artículos 3 y 5 del Decreto Legislativo N° 1088, el CEPLAN es el organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). En ese sentido, y conforme lo dispone la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto de los entes rectores de sistemas administrativos y funcionales, se constituye como la autoridad técnico-normativa a nivel nacional, con competencias para dictar normas y establecer los procedimientos relacionados con su ámbito, coordinar su operación técnica y velar por su correcto funcionamiento.
- 3.6 En dicho marco, el numeral 3 del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1088 indica que una de las funciones generales del CEPLAN es *"asesorar a las Entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollos, con la finalidad de lograr que se ajusten a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional"*.
- 3.7 De igual forma, el numeral 13 establece que otra función especial es *"promover la armonización de la formulación de planes y políticas de desarrollo multisectorial, sectorial y territorial con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional"*; y el numeral 14 dispone que una función adicional es *"coordinar con los órganos responsables la unificación de criterios y metodologías para la elaboración de líneas de base, indicadores y toda la información relevante que sirve de insumo para la toma de decisiones en materia de planeamiento estratégico y definición de planes y políticas"*.
- 3.8 En ese sentido, el proyecto de ley que **crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura**, amerita un pronunciamiento del CEPLAN, sobre aquellos aspectos relacionados con el ámbito de sus competencias y en la medida que tiene un impacto en los procesos de planeamiento actualmente existentes.

### Consideraciones Específicas

- 3.9 Las competencias del CEPLAN, y en general las competencias de todas las entidades del Poder Ejecutivo, deben ejercerse según las disposiciones de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder

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

Ejecutivo. En ese sentido, deben sujetarse, en primer lugar, al Principio de legalidad recogido en el Artículo I del Título Preliminar de la norma mencionada, el cual establece que *"las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que le están conferidas"*.

Asimismo, y en virtud del Principio de organización e integración, previsto en el Artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 29158, las entidades del Poder Ejecutivo se organizan *"(...) evitando la duplicidad y superposición de funciones"*.

Adicionalmente, el Principio de competencia, previsto en el Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, dispone que *"el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno."*

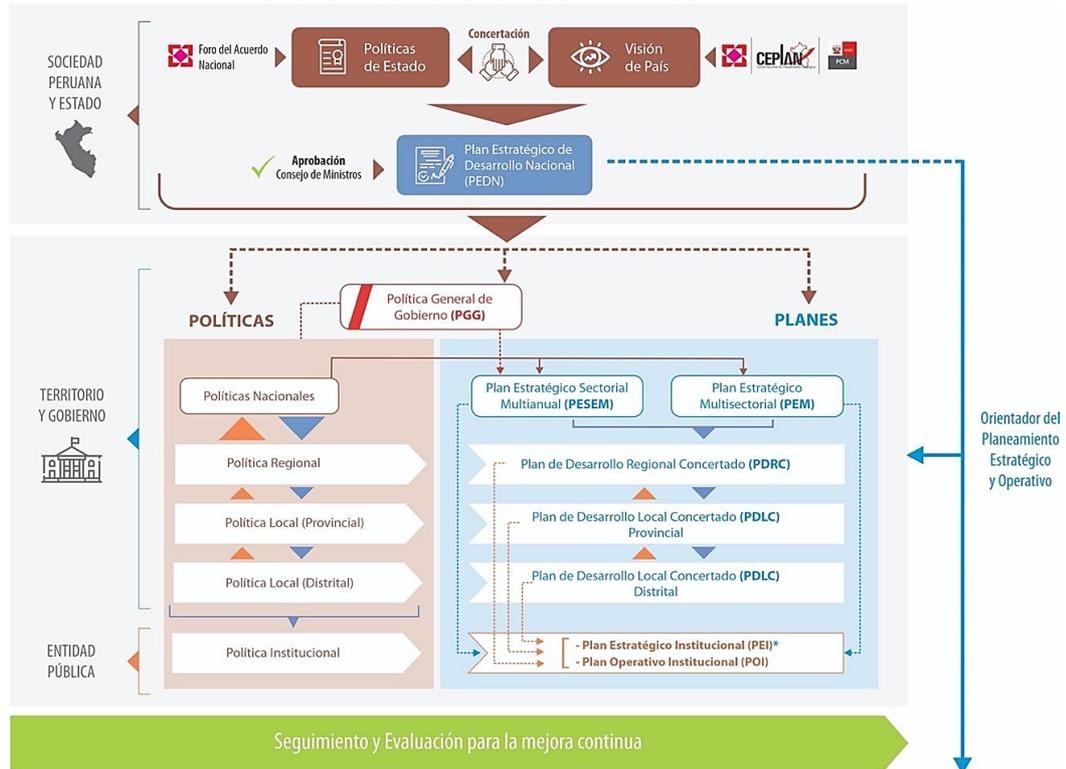
De lo descrito anteriormente, se desprende que las entidades públicas que integran el Poder Ejecutivo ejercen sus mandatos para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado.

### **Sobre la implementación de políticas y planes estratégicos en gestión de riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura en la región Piura**

- 3.10 El Decreto Supremo N° 105-2002-PCM dispone institucionalizar el Foro del Acuerdo Nacional, en el cual se han aprobado las políticas de Estado, como instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Al respecto, el artículo 6 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, y modificatorias, establece que 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, como resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional, las cuales se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN).
- 3.11 En dicho marco, el CEPLAN como ente rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 026-2017/CEPLAN/PCD, modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00009-2021/CEPLAN/PCD, aprueba la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, "Directiva para la Formulación y Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – PEDN", abordando la **articulación de las políticas y planes** en el SINAPLAN en el marco del ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua.

#### **Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN**

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



\* El PEI del Congreso de la República, del Poder Judicial y de los organismos constitucionales autónomos, se articula a los objetivos nacionales del PEDN.

Fuente: Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD "Directiva para la Formulación y Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional".

3.12 En consonancia con su Directiva N° 01-2017-CEPLAN/PCD, "Directiva para la Formulación y Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional", el CEPLAN ha dispuesto sobre la articulación entre políticas y planes en el marco del SINAPLAN, lo siguiente:

- Las Políticas de Estado, en consonancia con la Visión de País, se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - PEDN.
- Las políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales, en el marco de las Políticas de Estado y de conformidad con la Política General de Gobierno, se concretan en los planes estratégicos sectoriales - PESEM y los planes estratégicos multisectoriales - PEM.
- Las políticas territoriales, a nivel regional y local (provincial y distrital), se concretan en los planes de desarrollo regional concertado - PDRC y planes de desarrollo local concertado - PDLC.
- Las políticas institucionales en el marco de las políticas nacionales y territoriales, según corresponda, se concretan en los planes estratégicos institucionales - PEI y los planes operativos institucionales - POI.

3.13 Dicha norma desarrolla los planes estratégicos que forman parte del SINAPLAN: El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), los Planes Estratégicos Multisectoriales (PEM), los Planes de Desarrollo Concertado (tanto regionales como locales: PDRC y PDLC), los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI).

Asimismo, cabe indicar que la referida Directiva desarrolla el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, el cual debe ser aplicado por las entidades del Estado en la formulación y actualización de sus políticas y planes.

3.14 Ese sentido, a nivel institucional u organizacional, los planes que se encuentran dentro del SINAPLAN son el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), el Plan Estratégico Institucional

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

(PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI). La importancia de estos planes se encuentra en la articulación con los demás sistemas administrativos transversales. Por ello, se recomienda que todos los objetivos y acciones que realicen las Entidades del sector público se encuentren plasmados en estos planes.

- 3.15 Asimismo, cabe señalar que la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece, en el artículo 2, que los Ministerios y las entidades públicas ejercen sus funciones en respuesta a una o varias áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas.
- 3.16 El numeral 1 del artículo 4 de la citada Ley establece como competencia exclusiva de este Poder del Estado el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son formuladas considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, y que son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado y niveles de gobierno, en el marco de sus competencias. En consecuencia, su diseño e implementación puede comprender una o varias Funciones del Estado y, por ende, a uno o varios Sectores. Asimismo, los Gobiernos Regionales y Locales formulan sus políticas de manera consistente con las Políticas Nacionales.
- 3.17 Asimismo, el numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley N° 29158 disponen que los Ministerios ejercen la rectoría de las políticas nacionales bajo su competencia, en virtud de lo cual, de acuerdo con lo dispuesto en los literales a) y e) del numeral 23.1 del artículo 23 de la Ley citada, son funciones generales de los Ministerios formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno, así como realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y adoptar las medidas correspondientes.
- 3.18 El Reglamento que regula las Políticas Nacionales establece que su objetivo es regular las políticas nacionales de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, estableciendo las normas que rigen su rectoría, en el marco de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; asimismo, tiene como finalidad desarrollar la rectoría de las políticas nacionales en todo el territorio, a fin de que sean implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en beneficio de los ciudadanos.
- 3.19 Conforme al Reglamento citado, se encarga al CEPLAN la aprobación de la metodología para el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento a aplicar para su actualización, según corresponda. En ese sentido, cabe tener en consideración lo ordenado por los artículos 44 y 47 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que sostiene que los entes rectores de los sistemas administrativos se constituyen en la autoridad técnico-normativa a nivel nacional y dictan las normas y establecen los procedimientos relacionados con su ámbito.
- 3.20 En cumplimiento del citado mandato, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00047-2018/CEPLAN/PCD, modificada por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD, se aprueba la versión modificada de la Guía de Políticas Nacionales, la misma que establece la metodología para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento a aplicar para su actualización, en cumplimiento de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento que regula las Políticas Nacionales.
- 3.21 En ese sentido, se deben considerar dichos mandatos para la formulación, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas nacionales por parte de los ministerios, a efectos de no generar mayor dispersión de los instrumentos de política pública y lograr que las intervenciones del Estado sean más eficaces y eficientes.

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

- 3.22 En dicho marco, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en cumplimiento de sus funciones establecidas en la Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones, así como en la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua, y en las normas citadas en los párrafos precedentes, ha aprobado, entre otras, la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos<sup>1</sup>. También ha aprobado el Plan Nacional de los Recursos Hídricos<sup>2</sup>.
- 3.23 Para tal efecto, precisamos que el CEPLAN ha brindado asistencia técnica para la formulación de las Políticas Nacionales citadas, en coordinación con el equipo revisor del CEPLAN.
- 3.24 En ese contexto normativo, el artículo 3 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, contempla la declaratoria de interés nacional y necesidad pública de la gestión integrada de los recursos hídricos con el propósito de lograr eficiencia y sostenibilidad en el manejo de las cuencas hidrográficas y los acuíferos para la conservación e incremento del agua, así como asegurar su calidad fomentando una nueva cultura del agua, para garantizar la satisfacción de la demanda de las actuales y futuras generaciones.

**Sobre la implementación del Proyecto de Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura en la región Piura**

**Sobre los Artículos 1 y 3**

- 3.25 El artículo 1 del Proyecto de Ley, referido al objeto de la ley *"la creación de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres"* contempla el objetivo de reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de las cuencas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura, que busca el proyecto normativo.
- 3.26 Asimismo, el artículo 3 del Proyecto de Ley, referido a la creación de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, precisa que la Unidad que se pretende crear se encuentra amparada en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP), el cual está integrado, entre otros, por Unidades Ejecutoras a nivel descentralizado en el Perú, que es integrante de la Administración Financiera, con personería jurídica de derecho público, con autonomía funcional, administrativa, técnica, económica y financiera.
- 3.27 En atención a lo señalado en los artículos acotados del proyecto normativo sobre la Unidad Ejecutora de Gestión Integral que se propone crear, el numeral 9.1 del artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1440, establece que la Unidad ejecutora en el Sistema Nacional de Presupuesto Público es el nivel descentralizado u operativo de los Pliegos del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, que administra los ingresos y gastos públicos y se vincula e interactúa con la Oficina de Presupuesto del Pliego o la que haga sus veces.
- 3.28 En la misma línea, el numeral 68.2 del artículo 68 del citado Decreto Legislativo, al cual se hace referencia en la Sección 1.3. "Base Legal para la Creación de Unidades Ejecutoras" del primer capítulo de la Exposición de Motivos del proyecto normativo, precisa que los titulares de los Pliegos Presupuestarios proponen a la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) la creación, fusión o cierre de unidades ejecutoras, y envía el sustento correspondiente, debiendo señalar el periodo de vigencia de dichas unidades ejecutoras; y es la Dirección General de Presupuesto Público la encargada de aprobar la solicitud del Pliego tras la evaluación favorable de la documentación sustentatoria.

<sup>1</sup> Decreto Supremo N° 006-2015-MINAGRI.

<sup>2</sup> Decreto Supremo N° 013-2015-MINAGRI.

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

- 3.29 En ese sentido, se aprecia que una Unidad Ejecutora debe ser creada bajo el ámbito de un determinado pliego, bien sea del Gobierno Nacional o Regional; y corresponde su creación a solicitud del titular de un pliego presupuestal aprobada por la DGPP, siendo competencia de los titulares de los pliegos presupuestales proponer la creación de una Unidad Ejecutora.
- 3.30 En relación con lo anterior, se aprecia que, en los fundamentos de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, no se hace mención al subconjunto de políticas nacionales que estén alineadas al problema público que se busca resolver con la creación de la referida Unidad Ejecutora, para evitar duplicidad de esfuerzos y así alcanzar mejores resultados en las personas y su entorno. En ese sentido, se recomienda tener en cuenta que, entre estas, se encuentra la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos, aprobada por Decreto Supremo N° 006-2015-MINAGRI.
- 3.31 En la misma línea, se aprecia que no se hace referencia al Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026 (PGG), la misma que ha priorizado diez ejes, lineamientos prioritarios y líneas de intervención que orientan las acciones de las distintas entidades públicas para el alcance de estos objetivos; entre ellos, el lineamiento prioritario 1.4 "Asegurar la provisión de servicios básicos que mejoren las condiciones de vida de la población" del primer eje, reduciendo, entre otros, la brecha de servicios de agua, que se encuentran interrelacionado y que guarda consistencia con el marco de políticas y planes del país.
- 3.32 De acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, en virtud del artículo 7 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, se identifican y actualizan los objetivos prioritarios en el marco del SINAPLAN, y se identifican los servicios de las políticas nacionales que permitan la implementación y el seguimiento a los ejes, lineamientos y líneas de intervención de la PGG; por lo que, los sectores actualizan sus instrumentos de planeamiento para dar cumplimiento a la PGG; y, además, los gobiernos regionales y locales identifican los objetivos de sus respectivos planes de desarrollo concertado vinculados a la PGG y actualizan sus instrumentos de planeamiento, de ser necesario, para contribuir a la PGG.
- 3.33 Finalmente, se sugiere la revisión de las políticas nacionales y otros instrumentos de planeamiento relacionados con la problemática que se pretende abordar a través del proyecto normativo, e incorporar el documento que corresponde, a fin de que los resultados que se pretenden alcanzar se logren de manera más efectiva, logrando la coherencia del planeamiento estratégico, y, como señala la Guía de Políticas Nacionales, se pueda *"prevenir y evitar duplicidad de esfuerzos, el despilfarro de recursos y la desatención de áreas prioritarias para alcanzar mejores resultados en las personas y su entorno"*.

### **Sobre los Artículos 2, 4, 5, 6 y 7**

- 3.34 En relación con los artículos 2, 4, 5, 6 y 7 del Proyecto de Ley, referidos a los fines Multisectoriales, alcance y ámbito del proyecto normativo, así como a las funciones y organización de la referida Unidad Ejecutora y de su dependencia orgánica de la Presidencia de Consejo de Ministros; se sugiere tener en consideración que el artículo 99 la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, dispone que, el Plan de Gestión de Recursos Hídricos en cuencas, es un instrumento de planificación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos.
- 3.35 En atención a lo anterior, es preciso mencionar que el Ministerio de Desarrollo Agrario con la Autoridad Nacional del Agua, a través del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Chira Piura y la Autoridad Administrativa del Agua Jequetepeque Zarumilla, inició la actualización del Plan de Gestión de los Recursos Hídricos de la Cuenca Chira-Piura<sup>3</sup>, a fin de evaluar la problemática

<sup>3</sup> Plan aprobado por Resolución Jefatural N° 113-2014-ANA, y elaborado por el Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Chira-Piura, creado mediante Decreto Supremo N° 006-2011-AG, conjuntamente con la Autoridad Administrativa del Agua.

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

hídrica actual e identificar alternativas –de manera participativa– que ayuden al buen uso y conservación del agua y sus bienes asociados.

- 3.36 Por su parte, se debe tener en consideración que las políticas nacionales de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 3.37 Al respecto, el artículo 11 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establecen que las políticas nacionales desarrollan o implementan sus objetivos a través de metas, indicadores y responsables en los respectivos planes estratégicos sectoriales multianuales – PESEM, planes estratégicos multisectoriales – PEM, planes estratégicos institucionales y planes operativos institucionales de los Ministerios y sus organismos públicos, según corresponda, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN); siendo que los Ministros de Estados dirigen el proceso de planeamiento estratégico sectorial y determinan los objetivos sectoriales a todos los niveles de gobierno, así como aprueban los planes de actuación.
- 3.38 En ese sentido, corresponde señalar que el CEPLAN promueve la armonización de las políticas públicas, los planes estratégicos y operativos, a nivel sectorial y territorial, hacia el logro de resultados a favor de la población.
- 3.39 Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere que el “Plan de Gestión para la Reducción de las vulnerabilidades a inundaciones y escasez hídrica de las cuencas Chira y Piura” señalado en el proyecto normativo deberá diferenciarse, ya que, de ser el caso, que se refieran a los planes del SINAPLAN (PESEM, PEM, PDC, PEI y POI), debe tenerse en cuenta que la formulación de estos instrumentos corresponde a una metodología aprobada por el CEPLAN.
- 3.40 Asimismo, si bien diversas entidades pueden formular objetivos en la implementación de planes y estrategias internas en el marco de sus funciones, las cuales pueden ser diferentes a las mencionadas en los párrafos precedentes, de ser el caso, se debe procurar que los mismos se vinculen con los instrumentos del SINAPLAN, a fin de asegurar la armonía en el desarrollo de las actividades de la entidad y el logro de los resultados esperados.
- 3.41 En este marco, se recomienda tener en consideración que, para la atención integral a través de los instrumentos de planeamiento, se requiere de la intervención articulada de otros ministerios, además de la participación del sector privado, para lo cual se deberá contar con datos o indicadores que midan las acciones y los objetivos estratégicos planteados que permitirán garantizar un adecuado seguimiento y evaluación de la implementación de los mismos.
- 3.42 En relación con los acotados artículos del proyecto normativo, corresponde precisar que, si bien se contempla la implementación y ejecución de programas y planes de gestión de riesgos de las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura en la región Piura; no obstante, es pertinente mencionar que la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos, así como el Plan Nacional de los Recursos Hídricos abordan lo que se pretende alcanzar con dichos artículos. Del mismo modo, se sugiere tener en consideración que los objetivos específicos que se propone alcanzar con el instrumento de gestión de los recursos hídricos de las cuencas respectivas podrían ser incluidos como logros esperados a ciertos objetivos prioritarios de una política nacional.

## **Sobre el Artículo 8**

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

- 3.43 Respecto del artículo 8 del Proyecto de Ley, referido a los Recursos de la Unidad Ejecutora de Gestión Integral de Riesgos de las cuencas de los ríos Chira y Piura, es pertinente señalar que se precisa que el proyecto normativo no ocasionará gasto al Estado.
- 3.44 Sin embargo, se sugiere tener en consideración que la creación de la referida Unidad Ejecutora que formulará el "Plan de Gestión para la Reducción de las vulnerabilidades a inundaciones y escasez hídrica de las cuencas Chira y Piura" y se encargará de ejecutar programas, proyectos estructurales y no estructurales para la gestión de riesgos a inundaciones y escasez hídrica, la operación y mantenimiento de las obras de infraestructura hidráulica e infraestructura natural de las obras que ejecute la Unidad, y el Plan de Control de Inundaciones y Drenaje Pluvial de la cuenca del río Piura y otros proyectos elaborados por la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC), a que se refiere en la Tercera Disposición Transitoria y Final, entre otros, como intervenciones que implementarán los objetivos priorizados de la política nacional en los respectivos planes del SINAPLAN, permitan asegurar su articulación con la asignación de recursos a través del presupuesto público, de acuerdo con la Guía de Políticas Nacionales.

### **Sobre la Exposición de Motivos**

- 3.45 Ahora bien, de la revisión de la Exposición de Motivos, se recomienda tomar en cuenta la estructura establecida en el Manual de Técnica Legislativa respecto a la Exposición de Motivos de los proyectos de ley, para el desarrollo y presentación del referido documento:
- I. Fundamentos de la propuesta.
  - II. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.
  - III. Análisis costo beneficio.
  - IV. Incidencia ambiental, cuando corresponda.
  - V. Relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.
- 3.46 En la Sección 1.1 "Introducción" de la Exposición de Motivos del proyecto normativo, se sugiere tener en cuenta que es importante explicar la problemática de forma general que se pretende abordar con el proyecto normativo y la importancia de abordar la misma, por lo que se recomienda mejorar y replantear la redacción del tercer párrafo, en el que se explica brevemente la problemática. Asimismo, se recomienda incluir una sección de "Antecedentes" que contenga información sobre los principales hitos o hechos que ejemplifican el problema en Piura, así como los esfuerzos e iniciativas que se han realizado para solucionarlo, además de las limitaciones existentes, lo cual permitirá desarrollar un marco previo a la presentación del problema de forma específica.
- 3.47 En la Sección 1.2. "Marco Normativo" del primer capítulo de la Exposición de Motivos del proyecto normativo, se recomienda hacer referencia a los siguientes instrumentos: la Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338), que regula el uso y gestión de recursos hídricos; el Decreto Supremo N° 006-2015-MINAGRI, que aprueba la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos, la cual es el instrumento principal para la planificación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos para lograr el desarrollo sostenible del país y que ha sido elaborado considerando los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y el Plan Nacional de Recursos Hídricos, como instrumento que busca definir las líneas directrices y los programas de medidas de la política hídrica del país.
- 3.48 En la Sección 2. "Características de la cuenca Chira Piura", se aprecia una caracterización física de las cuencas de Piura y Chira; no obstante, se aprecia relevante realizar también una caracterización a nivel social, económico y demográfico, con información vinculada a las poblaciones y zonas afectadas. Aparte de la información sobre aspectos físicos de la cuenca, se

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*

*"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"*

aprecia importante brindar información sobre los centros poblados ubicados en ese ámbito, sus poblaciones, actividades, entre otros datos, que evidencien la problemática presentada.

- 3.49 En la Sección 3 "Los Riesgos de Desastres por Inundaciones y Escasez Hídrica en la Cuenca Chira Piura" del primer capítulo de la Exposición de Motivos, se recomienda utilizar información más actualizada sobre la vulnerabilidad en población, vivienda, infraestructura de servicios, educación y salud, la cual puede obtenerse de CENEPRED<sup>4</sup>, que presenta información a nivel de centro poblado e incluso puede obtenerse por tipo de emergencia (lluvias y movimientos en masa).
- 3.50 En la Sección 4 "Impacto de los Desastres en la Cuenca Chira Piura" de la Exposición de Motivos, se recomienda utilizar los compendios estadísticos actualizados del INDECI<sup>5</sup>, los cuales pueden contribuir a reforzar la descripción de los impactos detallados.
- 3.51 En el Capítulo II. "Análisis de Costo Beneficio" de la Exposición de Motivos del proyecto normativo, no obstante, no se evidencia un análisis de los beneficios económicos y efectos potenciales que se puedan derivar con relación a la propuesta legislativa. En ese sentido, se sugiere tener en consideración elementos que permitan sustentar la creación de la Unidad Ejecutora de Gestión Integral de Riesgo de Desastres que se propone. Asimismo, se aprecia muy conveniente el fortalecimiento de instrumentos relacionados con la gestión de riesgos de las cuencas hidrográficas respectivas, los cuales deben ser desarrollados y aplicados por los responsables de los servicios que forman parte del Plan, en la medida en que corresponda.
- 3.52 En el Capítulo III. "Vigencia de la norma sobre la legislación nacional", en relación con "la Sección 5 "Importancia de la propuesta legislativa a favor de la Creación de Unidad de Gestión Integral de las Cuencas de los Ríos: Chira y Piura" del primer capítulo, no se evidencia con claridad la vinculación del proyecto normativo con las leyes e instrumentos principales existentes a nivel nacional con relación a la temática (Visión del Perú al 2050, Políticas de Estado, Política General de Gobierno, SINAGERD, PLANAGERD, Plan Nacional de Recursos Hídricos, entre otros).
- 3.53 De la revisión de la Exposición de Motivos, se sugiere tener en consideración que el fortalecimiento de acciones y líneas de intervención a través de instrumentos de planeamiento se debe corresponder a un nuevo estado que genera la propuesta normativa, el cual no se aprecia reflejado en relación con el proyecto normativo.
- 3.54 En ese sentido, de la revisión del proyecto normativo y la Exposición de Motivos, no se evidencia un desarrollo técnico respecto de la necesidad de proseguir con el proyecto normativo; empero, se recomienda contemplar que todo consenso sobre las acciones del Estado requiere de diálogos, debate y actualización continua de la identificación del problema, objetivos y acciones de la formulación y actualización de las políticas y planes. En efecto, se aprecia que, de contemplarse la propuesta normativa se propiciaría la duplicidad en la ejecución de esfuerzos y recursos públicos, contraviniendo de ese modo, a lo establecido por la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- 3.55 Finalmente, al no apreciarse los aspectos previamente reseñados en el proyecto normativo bajo análisis, esta Oficina de Asesoría Jurídica considera que el proyecto de ley debe ser declarado no viable.

#### **IV. CONCLUSIONES:**

En atención a lo expuesto, esta Oficina de Asesoría Jurídica concluye que el Proyecto de Ley debe ser declarado no viable, por los siguientes fundamentos:

<sup>4</sup> <https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/escenarios/lbpti>

<sup>5</sup> <https://www.indeci.gob.pe/direccion-politicas-y-planes/compendios-estadisticos/>



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Centro Nacional  
de Planeamiento Estratégico

OFICINA DE ASESORÍA  
JURÍDICA

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

- 4.1 El proyecto de ley no ha considerado la normativa vigente en materia del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), así como las competencias y funciones del CEPLAN como su órgano rector.
- 4.2 El proyecto de ley genera duplicidad en la ejecución de esfuerzos y recursos públicos, toda vez que se cuenta actualmente con normativa legal de alcance nacional vinculada a los temas abordados.
- 4.3 Las políticas nacionales de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo se encuentran reguladas principalmente por el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, y sus modificatorias, en concordancia con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, en el marco de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y demás normativa general; en consecuencia, toda propuesta normativa deberá considerarlos, procurando que su contenido resulte acorde a las disposiciones y alcances de las precitadas normas.

**V. RECOMENDACIÓN:**

Remitir el presente informe a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, para conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente

**JUAN JULIO VALCÁRCEL SALDAÑA**  
JEFE DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Centro Nacional  
de Planeamiento Estratégico

OFICINA DE ASESORÍA  
JURÍDICA

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



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de  
Descentralización



Firmado digitalmente por BERRIOS  
LLANCO Edson Jennis FAU  
2016899926 soft  
Consultor  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 27.10.2022 12:30:09 -05:00

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

Lima, 27 de Octubre del 2022

## INFORME N° D00255-2022-PCM-SD

A : **YURI ALEJANDRO CHESSMAN OLAECHEA**  
SECRETARIO DE DESCENTRALIZACIÓN  
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

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

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región de Piura.

Fecha Elaboración: Lima, 27 de octubre de 2022

---

Tengo a bien dirigirme a usted con el objeto de emitir opinión legal en relación al Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región de Piura. Sobre el particular, se debe manifestar lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Oficio N° 2123-2021-2022/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 de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región de Piura (en adelante el Proyecto de Ley).

2. A través del Memorando N° D002627-2022-PCM-OGAJ y otro, la Oficina General de Asesoría Jurídica reitera a la Secretaría de Descentralización emitir el informe de opinión técnica legal sobre el mencionado Proyecto de Ley.

### II. BASE LEGAL

1. Constitución Política del Perú
2. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 y sus modificatorias
3. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 y sus modificatorias
4. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y sus modificatorias

### III. ANÁLISIS

#### Competencia de la Secretaría de Descentralización para emitir opinión técnica



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*  
*"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

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 dentro de sus funciones 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.

### **Contenido del Proyecto de Ley**

2. El Proyecto de Ley contiene ocho (08) artículos y cuatro (04) disposiciones transitorias y finales con el objeto de crear la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de las cuencas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura.

3. Así, el artículo 2 de la propuesta normativa indica que tiene por finalidad planificar, ordenar, conducir y supervisar el desarrollo integral y sostenido de las cuencas de los ríos Chira y Piura, para reducir significativamente las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica, mediante el fomento de la inversión pública y privada, regidas por la Ley, en función al Plan de Desarrollo Regional Concertado, Plan de Gestión de Recursos Hídricos de las cuencas de los ríos Chira y Piura, así como planes complementarios, para la presente ley.

4. Asimismo, los artículos 3 y 4 del Proyecto de Ley determinan la creación de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las determinadas cuencas, así como establecen que dicha unidad se encuentra amparada en el DL N° 1440 Unidades Ejecutoras en el Perú, la que regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público, integrante de la Administración Financiera, con personería jurídica de derecho público, con autonomía funcional, administrativa, técnica, económica y financiera.

5. Además, el artículo 4 de la propuesta normativa determina las funciones que tendría dicha Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de las cuencas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura, la misma que según el artículo 6 del Proyecto de Ley dependería de la Presidencia del Consejo de Ministros y, conforme al artículo 7, estaría conformada por: i) Consejo Directivo, ii) Equipo Gerencial y Ejecutivo, iii) Comisión Consultiva.

6. Por otro lado, en las disposiciones transitoria y final se establece la creación de una Comisión Organizadora de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de las cuencas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura, la cual estaría integrada por: i) Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, ii) Un representante del Gobierno Regional, iii) Un representante de la Secretaría Técnica del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chira Piura, iv) Un representante de la Autoridad Nacional del Agua, v) Dos representantes de los usuarios agrarios, vi) Un representante de las Universidades creadas en Piura, vii) Un representante de los alcaldes, viii) Un representante de las Cámaras de Comercio de la Región Piura.

7. Finalmente, la tercera disposición transitoria y final determina que creada la Unidad Ejecutora será la encargada de ejecutar el Plan de Control de Inundaciones y Drenaje Pluvial de la cuenca del río Piura y otros proyectos elaborados por la ARCC. Asimismo, la cuarta disposición transitoria y final determina que se derogue toda norma que se oponga a la presente ley.



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  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

## **Observaciones al Proyecto de Ley**

8. De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, advertimos con preocupación las siguientes observaciones:

8.1. 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 al Ministerio de Economía y Finanzas, así como a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros evaluar la viabilidad técnica de la propuesta normativa, toda vez que se requiere analizar si es que indirectamente no se está generando un compromiso de gasto específico y si es posible regular aspectos funcionales y organizacionales al interior del Poder Ejecutivo

En efecto, corresponderá al Ministerio de Economía y Finanzas opinar si en este caso no se estaría incurriendo en una afectación al artículo 79 de la Constitución Política, en la que se indica que los Congresistas de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos. Asimismo, la Secretaría de Gestión Pública, en su calidad de órgano rector en materia de modernización y gestión pública, deberá opinar si es que es posible crear una unidad ejecutora con las características indicadas en la propuesta normativa dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, pero que reciba presupuesto, entre otros, del gobierno regional de Piura.

8.2. En lo que corresponde a las competencias de la Secretaría de Descentralización, se advierte la necesidad de revisar de manera integral la fórmula legal, así como la exposición de motivos, en relación a la creación de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de las cuencas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura, la misma que tendría por finalidad planificar, ordenar, conducir y supervisar el desarrollo integral y sostenido de las cuencas de los ríos Chira y Piura, para reducir significativamente las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica, mediante el fomento de la inversión pública y privada, regidas por la Ley, en función al Plan de Desarrollo Regional Concertado, Plan de Gestión de Recursos Hídricos de las cuencas de los ríos Chira y Piura, así como planes complementarios.

En ese sentido, no debemos olvidar que la Constitución Política, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades reconocen la garantía constitucional de la autonomía de los gobiernos regionales y locales. Ello además ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional<sup>1</sup>, quien ha señalado que: *"(...) la consagración de la autonomía política, administrativa y económica (de los gobiernos regionales y locales) abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; autonormarse vía reglas dictadas por su órgano normativo; autofiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender, y autogenerar recursos, con potestad tributaria; todo ello en el marco de la Constitución Política y de (las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de Municipalidades)"*, sin romper el concepto unitario del Estado.

Asimismo, la Constitución Política y la Ley de Bases de Descentralización reconocen como una competencia constitucional de los gobiernos regionales la de aprobar una organización interna y su presupuesto; no obstante, la propuesta normativa contempla crear una unidad que si bien dependería de la Presidencia del Consejo de Ministros, realizaría labores que correspondería al gobierno regional, además

<sup>1</sup> Tribunal Constitucional. Sentencias recaídas en los expedientes N° 004-2016-AI. Fundamento Jurídico 15, y N° 001-2016-AI. Fundamento Jurídico 22.



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*  
*"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

de prever que dicho nivel de gobierno entregue presupuesto para el cumplimiento de las funciones de la mencionada Unidad de Gestión Integral de Riesgo de Desastres.

De esta manera, consideramos que el Proyecto de Ley estaría contraviniendo la autonomía del gobierno regional de Piura al determinar la creación de una Unidad Ejecutora que realice funciones en materia de gestión de riesgo de desastres que son de competencia específica de los gobiernos regionales, así como se le obligue, de acuerdo a la exposición de motivo, a transferir recursos presupuestales para dicha Unidad.

Finalmente, resulta necesario precisar que la propuesta normativa, hace mención al término "región", a pesar de que el término correcto es "departamento", toda vez que de acuerdo con el artículo 190 de la Constitución Política, las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. En ese sentido, de acuerdo al marco constitucional, la creación de las regiones se da sobre los ámbitos territoriales denominados departamentos, salvo en el caso de la provincia Constitucional del Callao. De esta manera, en nuestro país, aún no existen regiones propiamente dichas, sino gobiernos regionales sobre los departamentos.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que corresponderá principalmente al Ministerio de Economía y Finanzas, así como a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros evaluar la viabilidad técnica de la propuesta normativa.

Sin perjuicio de ello, en lo que corresponde a las competencias de la Secretaría de Descentralización, se sugiere revisar de manera integral la fórmula legal, así como la exposición de motivos, a partir de lo señalado en el presente informe.

#### **V. 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**  
ASESOR  
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de  
Administración Pública



Firmado digitalmente por DELGADO  
ARROYO Margarita Milagro FAU  
2016899926 hard  
Subsecretaría De Administración  
Pública  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02.09.2022 15:24:22 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Lima, 02 de Septiembre del 2022

## INFORME N° D000308-2022-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 : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N°2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura.

Referencia : a) Oficio N° 2123-2021-2022/CDRGLMGE-CR  
b) Proveído N° D014964-2022-PCM-SG  
c) Proveído N° D014956-2022-PCM-SG  
d) Memorando Múltiple N° D000096-2022-PCM-OGAJ

Fecha Elaboración: Lima, 02 de septiembre de 2022

Me dirijo a usted a fin de informar lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante el documento de la referencia a), la Presidenta 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° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura", el mismo que es trasladado por la Secretaría General a la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante los documentos de la referencia b) y c), para su atención.
- 1.2. Con el documento de la referencia d), la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM remite a la Secretaría de Gestión Pública – SGP el "Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura", 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 Estado<sup>1</sup>, 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 gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados.



Artículo incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1446.

Firmado digitalmente por BEDOYA  
MARTEL Daniela Melissa FAU  
2016899926 soft  
Motivo: Day V° B°  
Fecha: 02.09.2022 15:05:37 -05:00





- 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) trasladado por el Congreso de la República sólo respecto a las materias de su competencia.

### III. ANALISIS

#### **Sobre la creación de unidades de organización y Organismos Públicos**

- 3.1. El PL tiene como objeto la creación de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura; sin embargo, tanto en la formula legal como su exposición de motivos, si bien no se precisa la naturaleza organizacional de dicha Unidad propuesta, se aprecia que esta contará con las siguientes características,

- Depende orgánicamente de la Presidencia del Consejo de Ministros (art. 6)
- Tiene calidad de Unidad Ejecutora (art. 3)
- Cuenta con una organización propia (art. 7)
  - ❖ Consejo Directivo.
  - ❖ Equipo Gerencial y Ejecutivo.
  - ❖ Comisión Consultiva.
- Cuenta con autonomía funcional, administrativa, técnica, económica y financiera (art. 3 y 6)
- Cuenta con herramientas de gestión y reglamento interno de funcionamiento (Segunda Disposición Transitoria y Final)
- Cuenta con funciones permanentes asignadas por Ley (art. 4)

- 3.2. Atendiendo a dichas características, la citada Unidad de Gestión propuesta podría entenderse que constituye una "unidad de organización" que forma parte de la estructura orgánica de la Presidencia del Consejo de Ministros; o también, debido a las autonomías (funcional, económica, técnica, administrativa, etc.) que se le confiere, el Consejo Directivo que lo conforma, entre otros aspectos, podría constituir un "Organismo Público" que se denomina "Unidad".

- 3.3. Debido a la ambigüedad de la naturaleza organizacional de la instancia propuesta, cabe señalar lo siguiente:

a) En caso se pretenda crear una unidad de organización en la PCM:

El numeral 4 del artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), establece que corresponde a los Ministros de Estado proponer la organización interna de su Ministerio. Asimismo, el último párrafo del artículo 24 de la LOPE, señala que el Reglamento de Organización y Funciones – ROF establece la estructura orgánica de los Ministerios y las funciones y atribuciones de sus órganos.

Además, el numeral 22.4 del artículo 22 de la LOPE, precisa que el ROF de los Ministerios es aprobado por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Por lo expuesto, se



concluye que constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo el determinar su organización interna, pudiendo crear unidades de organización, que se materializa en su ROF y que lo aprueba mediante norma de su competencia.

b) En caso se pretenda crear un Organismo Público adscrito a la PCM:

Debemos indicar que este punto incide en competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, debido que la LOPE (artículo 28 y 31) y los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM (artículo 31) (en adelante, los LOE) precisan que los Organismos Públicos se crean por ley vía iniciativa del Poder Ejecutivo; es decir, resulta ser una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo el proponer la creación de Organismos Públicos en su ámbito, no pudiendo delegar ni transferir dicha atribución, en virtud del Principio de Competencia regulado en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE.

- 3.4. Conforme a lo señalado anteriormente, se precisa que, de acuerdo a lo indicado en la LOPE<sup>2</sup>, la creación de instancias (organismo u órgano) en el ámbito del Poder Ejecutivo constituye una prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo y se aprueba a iniciativa de este Poder del Estado.

### Sobre la creación de Programas y Proyectos Especiales

- 3.5. El numeral 4.4 del artículo 4 del PL señala que se ejecutarán "programas y proyectos" estructurales y no estructurales, para la gestión de riesgos a inundaciones y escasez hídrica.
- 3.6. Al respecto, en caso se pretenda crear **Programas y Proyectos Especiales**, se precisa que el artículo 38 de la LOPE prescribe que éstos **son creados en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo**, en un Ministerio o en un Organismo Público, **mediante Decreto Supremo** con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, agregando que los **Programas** son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen; asimismo, los **Proyectos Especiales** son un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un periodo limitado de tiempo, siguiendo una metodología definida.
- 3.7. De acuerdo al marco normativo expuesto, se evidencia que la creación, y evaluación de la continuidad, de un programa o proyecto especial en el ámbito del Poder Ejecutivo constituye una potestad exclusiva de este Poder del Estado, conforme a lo establecido en la propia LOPE; por tanto, el Congreso de la República al pretender obligar al Poder Ejecutivo a crear una instancia (programa o proyecto especial) dentro de su ámbito, estaría determinando la forma en que este se organizará, afectando la reserva de competencia que nuestro ordenamiento jurídico establece en favor del Poder Ejecutivo.

### Sobre la aprobación de Planes y el Planeamiento Estratégico Sectorial

- 3.8. El PL establece la implementación de diversos "Planes", así tenemos los siguientes:
- El numeral 4.1 del artículo 4 del PL establece que se implementará el "Plan de Gestión para la Reducción de las vulnerabilidades a inundaciones y escasez hídrica de las cuencas Chira y Piura".
  - El numeral 4.13 del artículo 4 del PL establece que se implementará un "Plan de comunicación que permita a los actores de la cuenca estar informada".

<sup>2</sup> El numeral 22.5 de la LOPE, señala que los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Respecto a la competencia para crear organismos públicos se precisa que conforme al artículo 28 de la LOPE éstos se crean por iniciativa del Poder Ejecutivo y no por otro Poder del Estado.

En cuanto a la creación de "órganos" en entidades del Poder Ejecutivo, éstos son planteados por las mismas entidades, las cuales se concretan con la modificación del Reglamento de Organización y Funciones conforme se infiere del último párrafo del artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y los criterios para su creación establecidos en el artículo 16 de los Lineamientos de Organización del Estado.



- La Tercera Disposición Transitoria y Final del PL hace referencia a la ejecución del "Plan de Control de Inundaciones y Drenaje Pluvial de la cuenca del río Piura".
- 3.9. De acuerdo al numeral 1 del artículo 25 de la LOPE, los ministros de Estado son los encargados de dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar planes de actuación, y asignar los recursos necesarios para su ejecución; por tanto, atendiendo que la propuesta del Poder Legislativo incide en el planeamiento estratégico sectorial del Ejecutivo, se observa este extremo, máxime si la regulación de "planes" en normas con rango de Ley, deja poco margen para el perfeccionamiento continuo de dichos instrumentos, ya sea por razones operativas, o de estrategia para su cabal cumplimiento, lo cual podría ser determinado por el sector o sectores vinculados a la materia.

### **Sobre la creación de Comisiones Multisectoriales**

- 3.10. El PL, de acuerdo a su Primera Disposición Complementaria Transitoria y Final, establece la creación de la **Comisión Organizadora** de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura. Dicha comisión es presidida por un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, e integrada por representantes de la Autoridad Nacional del Agua, Secretaría Técnica del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Chira – Piura, Universidades, Alcaldes, Cámaras de Comercio, y Gobierno Regional y usuarios agrarios de Piura. En ese sentido, se deduciría que la naturaleza de la comisión es multisectorial y dependiente de la PCM, es decir bajo el ámbito del Poder Ejecutivo.
- 3.11. Sobre el particular, el artículo 35 y 36 de la LOPE<sup>3</sup> precisa que las **Comisiones se ubican dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, en una entidad pública preexistente de la cual dependen**, y el proceso de **creación se acuerda por norma del Poder Ejecutivo** (Comisiones Sectoriales por Resolución Ministerial, Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal por Resolución Suprema y Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente por Decreto Supremo); asimismo, **la fusión** de las Comisiones se realiza por Decreto Supremo y su **extinción** de aprueba por Resolución Ministerial del sector del cual depende la Comisión o aquel que ejerce su Secretaría Técnica, conforme lo establece el artículo 13 de la

<sup>3</sup> Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

#### **"Artículo 35.- Objeto de las Comisiones"**

Las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública.

Para otras funciones que no sean las indicadas en el párrafo precedente, el Poder Ejecutivo puede encargarlas a grupos de trabajo.

Sus normas de creación deben contener necesariamente disposiciones referidas a:

1. Su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, precisando la entidad pública preexistente de la cual dependen;
2. Su conformación;
3. El mecanismo para la designación de su presidente y miembros, así como la precisión del carácter oneroso por el ejercicio de sus funciones en los casos permitidos por esta ley;
4. Su objeto y las funciones que se les asignan;
5. Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen; y,
6. El período de su existencia, de ser el caso.

#### **Artículo 36.- Comisiones Sectoriales y Multisectoriales**

Las comisiones pueden ser de tres tipos:

1. **Comisiones Sectoriales.** - Son de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente por resolución ministerial del titular a cuyo ámbito de competencia corresponden.
2. **Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal.** - Creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.
3. **Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente.** - Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas."



Ley N° 27658<sup>4</sup>, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y el artículo 27 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM<sup>5</sup>.

- 3.12. De acuerdo al marco normativo descrito, la iniciativa para llevar a cabo los mecanismos de reforma de la estructura del Estado denominados creación, fusión y extinción de Comisiones dentro del ámbito de un Ministerio, constituye en una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, conforme a lo establecido en la propia LOPE, cuya norma de aprobación es emitida en el ámbito de competencia de este Poder del Estado, no pudiendo delegar ni transferir dicha atribución conforme al "Principio de competencia" a otro poder del Estado o nivel de gobierno; por tanto, es el propio Poder Ejecutivo quien propone y determina la forma de organización que adoptará para el cumplimiento de los objetivos de política pública que persiga.
- 3.13. Adicionalmente, considerando que las comisiones son órganos que se ubican en la estructura de una entidad del Poder Ejecutivo, que para el caso en específico, se tiene como entidad que la preside a la PCM, se precisa que, conforme al numeral 4 del artículo 25 de la LOPE, sólo a los Ministros de Estado les corresponde, como responsables políticos del Sector o Sectores a su cargo, proponer la organización interna de su Ministerio y aprobarla de acuerdo a las competencias que les atribuye la Ley; en ese sentido, toda iniciativa o propuesta de modificación de la conformación o funcionamiento de un órgano (Comisiones) que se encuentren en el ámbito de los Ministerios, corresponde únicamente al Poder Ejecutivo, a través del titular de la entidad, mas no a otros Poderes del Estado (Legislativo).

### **Sobre la creación de Comisiones Consultivas**

- 3.14. El PL, de acuerdo al numeral 7.3, de su artículo 7, establece la creación de una **Comisión Consultiva** integrada por especialistas, expertos y líderes con experiencias y ascendencia en la cuenca (en referencia a los ríos Chira y Piura).
- 3.15. El artículo 37 de la LOPE señala que las comisiones consultivas están conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, designados por Resolución Suprema. Asimismo, el literal c), del artículo 15 de los Lineamientos de Organización del Estado, referido a los órganos consultivos de las entidades, precisa que las "comisiones consultivas", se crean por Resolución Suprema, la cual regula su objeto, la designación de los representantes que la conforman, su plazo de vigencia, sus funciones y la entidad de la cual depende.
- 3.16. En ese sentido, se advierte que constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo el crear comisiones consultivas dentro de su ámbito, no requiriendo para ello norma con rango de Ley.

<sup>4</sup> Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado

**"Artículo 13.- Organización de entidades y dependencias del Estado"**

13.1 La fusión de órganos, programas, proyectos especiales, dependencias, organismos públicos, comisiones y en general toda instancia del Poder Ejecutivo, se realiza por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a las finalidades, preceptos y criterios establecidos en los artículos 4, 5 y 6 de la presente Ley y previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. En los casos de entidades que constitucionalmente se rijan por Ley Orgánica, su fusión se da por una norma de igual jerarquía.

(...)

13.5 Las comisiones multisectoriales de naturaleza permanente se extinguen cumplidos sus objetivos o culminada la necesidad de su continuidad, entre otros supuestos que determine la Presidencia del Consejo de Ministros. Su extinción se aprueba mediante resolución ministerial del sector del cual depende la comisión o de aquel que ejerce su Secretaría Técnica, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública.

(...)"

<sup>5</sup> Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Lineamientos de Organización del Estado

**"Artículo 27.- Extinción de las Comisiones"**

(...)

27.2 Las comisiones sectoriales y multisectoriales de naturaleza temporal se extinguen de forma automática cumplidos sus objetivos y su periodo de vigencia, y se formaliza mediante comunicación a la Secretaría de Gestión Pública.

27.3 La Secretaría de Gestión Pública evalúa de oficio el funcionamiento de las comisiones a fin de determinar la necesidad de su continuidad, pudiendo extinguirse por resolución ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

(...)"



### **Sobre la generación de gasto público por parte del Congreso de la República**

3.17. 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.

3.18. Al respecto, Enrique Bernalles Ballesteros señaló que esta prohibición de gasto público por parte de los congresistas tiene como objetivo proteger el equilibrio fiscal<sup>6</sup>. 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 realizar<sup>7</sup>."

3.19. 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."<sup>8</sup>

3.20. Siendo que el PL contiene disposiciones de creación de órganos, Organismos Públicos, Programas, Proyectos Especiales, entre otros, se advierte que la creación de éstos demandaría la generación de gasto público para su implementación, lo cual contraviene el mandato constitucional antes señalado y el Reglamento del Congreso de la República.

### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:**

4.1. Del análisis realizado en el presente informe, el "Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura", es no viable, en lo concerniente a las materias objeto de análisis, por las siguientes consideraciones:

- a) El PL no precisa con claridad la naturaleza organizacional de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, siendo que su naturaleza sea la de una unidad de

<sup>6</sup> BERNALLES BALLESTEROS, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Lima: RAO editores, quinta edición, 199, p. 64.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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*  
*"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

organización de la PCM o la de un Organismos Público, la iniciativa para su creación, en ambos casos, constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

- b) La creación de Programas y Proyectos Especiales, así como la necesidad de su continuación y extinción, solo pueden ser determinadas por el Poder Ejecutivo en el marco de sus competencias exclusivas, debiéndose evitar, en la medida de lo posible, hacer referencia a Programas en normas con rango de Ley, toda vez que su implementación se realiza por norma de rango inferior (Decreto Supremo) y por la temporalidad de su existencia.
  - c) Los ministros de Estado son los encargados de dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar planes de actuación, y asignar los recursos necesarios para su ejecución, siendo que la regulación de Planes en normas con rango de Ley, deja poco margen para el perfeccionamiento continuo de dichos instrumentos, ya sea por razones operativas, o de estrategia para su cabal cumplimiento.
  - d) Las normas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, precisan que la creación, extinción, fusión, análisis de necesidad de continuidad y evaluación de funcionamiento de comisiones multisectoriales, son de competencia del Poder Ejecutivo.
  - e) Las Comisiones Consultivas están conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, y se crean a iniciativa y por norma del Poder Ejecutivo (Resolución Suprema).
  - f) Las propuestas contenidas en el proyecto de ley tendrían incidencia presupuestaria; en ese sentido, se recuerda la prohibición constitucional de generación de gasto público por parte de las iniciativas del Congreso de la República.
  - a) El Congreso de la República, en el proceso de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución al mismo, donde se incluya la elaboración de propuestas legislativas, debería hacer participar a las entidades públicas del Poder Ejecutivo vinculadas a la materia que se analiza, desde el inicio del proceso, a fin de poder encontrar la solución más idónea al problema identificado o, de ser el caso, encauzar su atención por la vía competencial correcta.
- 4.2. De mediar conformidad con lo expresado en el análisis desarrollado, se recomienda, de corresponder, registrar el presente informe en el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyecto de Ley del Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, así como remitirlo a la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

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



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Unidad Funcional de  
Ordenamiento Territorial y  
Gestión de Riesgo de  
Desastres



Firmado digitalmente por  
AROSTEGUI SANCHEZ Blanca Luz  
FAU 2016899926 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05.09.2022 18:21:00 -05:00

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

Miraflores, 05 de Septiembre del 2022

## INFORME N° D00026-2022-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 : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N°2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura.

Referencia : a. Memorando Múltiple N° D000096-2021-PCM-OGAJ (HR – 2022-0037391)  
b. Memorando Múltiple N° D000121-2021-PCM-OGAJ  
c. Memorando Múltiple N° D000125-2021-PCM-OGAJ  
d. Oficio N° 2123-2021-2022/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Miraflores, 05 de septiembre de 2022

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a los documentos de la referencia a), b) y c) mediante el cual el Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita la emisión de opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura.

Al respecto, corresponde informar lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES.

1. Mediante Oficio N° 2123-2021-2022/CDRGLMGE-CR 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° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura”, respecto del cual la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita emitir 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 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 el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD:

1. Considerando la Política de Estado 32, en el Marco del Acuerdo Nacional, 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, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
2. La mencionada Ley 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,

3. 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."*
4. Dicha 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:** 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:** conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objeto de **corregir o reducir 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.

5. Asimismo, la mencionada Ley 29664 y su reglamento aprobado con D.S. 048-2011-PCM, establecen que la implementación de dicha Política Nacional se logra mediante el planeamiento, organización, dirección y control de las actividades y acciones relacionadas con los 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 en sus respectivos ámbitos territoriales, considerando las condiciones de riesgo de los mismos:

Dichos procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, son los siguientes:

### **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.

Dicho proceso, 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**

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.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Artículo 25 Decreto Supremo N° 048-2011-PCM; Reglamento de la Ley N° 29664

Considerando sus subprocesos el proceso de prevención del riesgo 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.<sup>2</sup>

### **Reducción del Riesgo**

Comprende las acciones que se realizan para reducir las vulnerabilidades y riesgos existentes en el territorio, en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

### **Preparación**

Comprende 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**

Comprende 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**

Comprende las 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**

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.

5. En lo que corresponde a las entidades conformantes del SINAGERD, respecto a los gobiernos regionales y locales, la Ley N° 29664, establece lo siguiente:

<sup>2</sup> Artículo 26 Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley N° 29664

<sup>3</sup> Artículo 27 Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley N° 29664

<sup>4</sup> Artículo 28 Decreto supremo N° 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley N° 29664

#### **"Artículo 14.- Gobiernos regionales y gobiernos locales**

- 14.1 Los gobiernos regionales y gobiernos locales, como integrantes del SINAGERD, 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 su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector, en concordancia con lo establecido por la presente Ley y su reglamento.
- 14.2 Los presidentes de los gobiernos regionales y los alcaldes son las máximas autoridades responsables de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Los gobiernos regionales y gobiernos locales son los principales ejecutores de las acciones de gestión del riesgo de desastres.
- 14.3 Los gobiernos regionales y gobiernos locales constituyen grupos de trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres, integrados por funcionarios de los niveles directivos superiores y presididos por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad. Esta función es indelegable.
- 14.4 Los gobiernos regionales y gobiernos locales aseguran la adecuada armonización de los procesos de ordenamiento del territorio y su articulación con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus procesos.
- 14.5 Los gobiernos regionales y gobiernos locales son los responsables directos de incorporar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en la gestión del desarrollo, en el ámbito de su competencia político administrativa, con el apoyo de las demás entidades públicas y con la participación del sector privado. Los gobiernos regionales y gobiernos locales ponen especial atención en el riesgo existente y, por tanto, en la gestión correctiva.
- 14.6 Los gobiernos regionales y gobiernos locales que generan información técnica y científica sobre peligros, vulnerabilidad y riesgo están obligados a integrar sus datos en el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, según la normativa del ente rector. La información generada es de acceso gratuito para las entidades públicas."
6. Por otro lado, la Ley N° 29664, en lo que corresponde a las **entidades públicas**, en su artículo 16 entre otras funciones considerandos sus respectivas competencias, establece lo siguiente:

#### **"Artículo 16.- Entidades públicas**

(...)

- 16.3 Las entidades públicas incorporan en sus procesos de desarrollo la Gestión del Riesgo de Desastres, considerando lo establecido en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los planes nacionales respectivos.

(...)

- 16.5 Las entidades públicas generan las normas, los instrumentos y los mecanismos específicos necesarios para apoyar la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos institucionales de los gobiernos regionales y gobiernos locales. (...)

7. Asimismo, la rectoría del SINAGERD está a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, contando con dos entidades técnica de ámbito nacional como es el CENEPRED e INDECI

**B. Sobre el Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura.**

1. El proyecto de Ley 2387-2021/CR mencionado; propone principalmente lo siguiente:
  - a. Tiene como objeto la creación de la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura;
  - b. Dicha Unidad contará con las siguientes características,
    - Depende orgánicamente de la Presidencia del Consejo de Ministros (art. 6)
    - Tiene calidad de Unidad Ejecutora (art. 3)
    - Organización (art. 7):
      - Consejo Directivo.
      - Equipo Gerencial y Ejecutivo.
      - Comisión Consultiva.
  - c. Cuenta con autonomía funcional, administrativa, técnica, económica y financiera (art. 3 y 6), funciones asignadas (art. 4) orientadas principalmente a la elaboración, aprobación y ejecución del "Plan de Gestión para la Reducción de las vulnerabilidades e inundaciones y escasez hídrica de las cuencas Chira y Piura); así como herramientas de gestión y reglamento interno de funcionamiento (Segunda Disposición Transitoria y Final
2. Considerando además el sustento contenido en la exposición de motivos de la propuesta legislativa en mención, se resalta lo siguiente:
  - a. El objeto y los contenidos incluidos en el mencionado proyecto de ley, corresponden principalmente a contenidos en materia de Gestión del Riesgo de Desastres.
  - b. Por otro lado, respecto a la Unidad cuya creación se propone, no se tiene claridad respecto a la naturaleza organizacional de la misma, y lo que es más importante, si bien es cierto corresponde a materia de Gestión del Riesgo de Desastres, no guarda concordancia ni se enmarca en el Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres, sistema funcional que ha sido creado en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
  - c. En efecto el artículo 45 de la Ley N° 28945, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece *que los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todos o varias entidades del Estado (...)*
  - d. La Ley N° 29664, solo establece una excepcionalidad facultando al ente rector, de manera conjunta con el MEF a cargo de la Estrategia de Gestión Financiera



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*  
*"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

del Riesgo de Desastres, de proponer el esquema institucional y financiero de reconstrucción ante una situación de desastre de gran magnitud, sobre la base de un análisis de vulnerabilidades, daños y necesidades y teniendo presente las competencias de los gobiernos regionales y locales.<sup>5</sup>

- e. De ello se colige además que la propuesta de la creación de la mencionada Unidad, estaría contraviniendo con la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de proponer la creación de organismos públicos, establecido por la mencionada Ley del Poder Ejecutivo.
- f. De igual forma las propuestas contenidas en el proyecto de ley implicaría gasto público; respecto del cual existe prohibición constitucional de generación de gasto público por parte de las iniciativas del Congreso de la República

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

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

1. proyecto de Ley N° Proyecto de Ley N° 2387/2021-CR, Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura, no guarda concordancia ni se enmarca en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.
2. Asimismo, dicho Proyecto de Ley contraviene las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, así como la prohibición de generación de gasto público por parte de las iniciativas del Congreso de la República, por lo que resulta inviable.
3. 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

<sup>5</sup> Inciso j. artículo 10 Ley N° 29664.



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

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Lima, 08 de Julio del 2022

OFICIO MULTIPLE N° D001319-2022-PCM-SC



Firmado digitalmente por GARCIA DIAZ Cecilia Del Pilar FAU  
2016899926 soft  
Secretaria De Coordinación  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 08.07.2022 12:07:51 -05:00

Señores

**Javier Erasmo Carmelo Ramos**  
Secretario General  
Ministerio de Defensa

**Jennifer Lizetti Contreras Álvarez**  
Secretaria General  
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

**Kitty Elisa Trinidad Guerrero**  
Secretaria General  
Ministerio de Economía y Finanzas

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley Nro. 2387/2021-CR

Referencia : a) Oficio N° 2123-2021-2022/CDRGLMGE-CR  
b) Memorando N° D01685-2022-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. 2387/2021-CR Ley que crea la Unidad de Gestión Integral del Riesgo de Desastres para reducir las vulnerabilidades a riesgos por inundaciones y escasez hídrica para las cuencas hidrográficas de los ríos Chira y Piura, en la región Piura.

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley Nro. 2387/2021-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: 3GXKNRC

