



EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



LEY QUE FORTALECE LA CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES PARA HACER FRENTE A DESASTRES NATURALES

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

LEY QUE FORTALECE LA CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES PARA HACER FRENTE A DESASTRES NATURALES

Artículo 1.- Objetivo de la ley

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos regionales y gobiernos locales frente a desastres naturales, a través de la adquisición de maquinaria y equipo de manera suficiente y oportuna.

Artículo 2.- Modificación del artículo 56 del Decreto Legislativo 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público

Se modifica el artículo 56 del Decreto Legislativo 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, en los siguientes términos:

"Artículo 56.- Operaciones de Endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional

(...)

Los gobiernos regionales y gobiernos locales podrán endeudarse por excepción, por un plazo adicional de hasta dos (2) años adicionales, posteriores a la finalización de la gestión, a fin de adquirir maquinaria y equipo para ser utilizados en intervenciones

frente a desastres naturales, y que se orienten a la rehabilitación, mejora, optimización y puesta en valor de la infraestructura afectada, pudiendo llevar a cabo también intervenciones de mitigación y prevención.

Las jurisdicciones deberán ser declaradas en emergencia por la autoridad competente, además de contar con informes del Centro de Operaciones de Emergencia Regional — COER y el Instituto Nacional de Defensa Civil — INDECI, quienes levantarán información de las intervenciones a requerir."

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. – Sobre la maquinaria y equipo

La adquisición de maquinaria y equipo que hace referencia el artículo 2 de la presente norma se orienta preferentemente a tractores, volquetes, grúas, excavadoras, retroexcavadoras, hormigoneras y cargadores frontales, los cuales serán usados para la rehabilitación de infraestructura afectada, así como para acciones relacionadas a la prevención y mitigación ante desastres naturales.

SEGUNDA. - Norma reglamentaria

En un plazo que no exceda de noventa (90) días, el Poder Ejecutivo mediante decreto supremo expedirá las normas reglamentarias y complementarias para la aplicación de la presente Ley.

Lima, octubre de 2024



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/10/2024 09:41:42-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2024 16:11:18-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/10/2024 09:53:08-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/10/2024 11:11:45-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/10/2024 09:53:20-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 17 de octubre de 2024

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 9218/2024-CR para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

Los recursos del Programa Presupuestal 068 *Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres* busca destinar recursos para atender a la población que se encuentre expuesta ante peligros por fenómenos naturales como fenómeno de El Niño, heladas, friaje, sismos, inundaciones, lluvias, entre otros. Al respecto existen dos aspectos. Por un lado, los recursos presupuestales ya tienen un destino pre determinado y generar un marco para poder destinarlos para otro fin en un contexto de emergencia puede tomar un tiempo. Debemos recordar que el Fondo de Contingencia, que son justamente los fondos para ser usados en momentos de emergencias no previstas, son gestionados por el gobierno nacional, precisamente el Ministerio de Economía y Finanzas. En el presente años, los recursos Programa Presupuestal 068, que ascienden a S/ 3,558 millones, ya se encuentran comprometidos en un 73% y certificados en el 84%. En el primer caso, son recursos que ya tienen una obligación de gasto, y por ende no pueden ser destinados para otro fin. En el caso de los recursos certificados, estos ya se encuentran reservados para ser gastados. Así, recursos para hacer frente a situaciones de emergencia en caso de eventos naturales no esperados, no son muy elevados. Llama la atención que los recursos de los gobiernos regionales se encuentran certificados en un 91%, y en el caso de las municipalidades en un 88%.

Presupuesto del Programa Presupuestal 068 – Año 2024

En millones de soles

Nivel de Gobierno	Total	Certificado		Comprometido		Ejecutado	
		Monto	% del Total	Monto	% del Total	Monto	% del Total
Gob. Nacional	1,632	1,276	78%	1,143	70%	893	55%
Municipalidades	1,027	900	88%	715	70%	577	56%
Gob. Regionales	899	816	91%	754	84%	646	72%

Fuente: Transparencia Económica

En el marco del presupuesto público para el próximo año 2025¹, los recursos también ya se encuentran pre destinados. Inicialmente se han destinado S/ 2,158.6 millones, donde S/ 717.5 millones se ha reservado para 207 proyectos (84 para ser ejecutados por entidades del gobierno nacional, 29 por los gobiernos regionales y 94 por las municipalidades). También se han orientado para *Edificaciones seguras ante el riesgo de desastres* la suma inicial de S/ 378.3 millones, S/ 276.1 millones para *Capacidad instalada para la preparación y*

¹ https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101156&lang=es-ES&view=article&id=8320

respuesta frente a emergencias y desastres, S/ 124.0 para Desarrollo de medidas de intervención para la protección física frente a peligros y S/ 114.9 millones para Estudios para la estimación del riesgo de desastres. Adicionalmente, se destinan S/ 470.7 millones para acciones, que son definidos como los gastos administrativos para los programas presupuestales. Así, en la práctica los recursos de este programa están orientados a 6 grandes actividades / proyectos, y por ende ya se encuentran definidos. Llama la atención que se ha identificado 94 proyectos a ser gestionados por más de 1,800 municipalidades en nuestro país.

Proyecto de Presupuesto del Programa Presupuestal 068 – Año 2025
En millones de soles

Producto_Proyecto	Nacional	Regional	Local (Municipal)	TOTAL
2000348. Obras de emergencia			0.7	0.7
2001621. Estudios de Pre-inversión		1.8	7.1	8.9
2005564. Construcción de defensas ribereñas			4.8	4.8
2014520. Ampliación de defensas ribereñas			0.2	0.2
2014586. Mejoramiento de defensas ribereñas			0.4	0.4
3000001. Acciones comunes	400.3	13.8	56.6	470.7
3000734. Capacidad instalada para la preparación y respuesta frente a emergencias y desastres	108.6	100.9	66.6	276.1
3000735. Desarrollo de medidas de intervención para la protección física frente a peligros	90.5	11.9	21.7	124.0
3000736. Edificaciones seguras ante el riesgo de desastres	352.0		26.3	378.3
3000737. Estudios para la estimación del riesgo de desastres	111.7	0.9	2.4	114.9
3000738. Personas con formación y conocimiento en gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático	9.2	15.3	2.1	26.6
3000739. Población con prácticas seguras para la resiliencia	5.0	3.7	5.6	14.3
3000740. Servicios públicos seguros ante emergencias y desastres	8.8	12.4	0.1	21.2
Proyectos (207)	336.5 (84)	231.8 (29)	149.2 (94)	717.5
TOTAL	1,422.6	392.3	343.7	2,158.6

Fuente: Transparencia Económica

Por otro lado, los recursos para los gobiernos regionales en el marco del Programa Presupuestal 068 *Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres* se destinan principalmente para bienes y servicios y proyectos. En el caso de presupuesto para bienes cada gobierno regional (con las excepciones de Arequipa, Cajamarca y Piura) perciben S/ 1.5 millones. En el

caso de presupuesto para proyectos de inversión (con excepción de Cusco, Huancavelica, Ica, Piura y Tumbes) los gobiernos regionales cuentan con no más de S/ 4 millones. Hay gobiernos regionales como Tacna, Cajamarca o Ayacucho a las que se les ha asignado recursos por debajo de los S/ 300 mil, monto que no es suficiente para una intervención de envergadura ligada a la prevención de un desastre naturales, o de acciones posteriores.

Gobiernos Regionales

Presupuesto del Programa Presupuestal 068

En millones de soles

	Bienes	Proyectos
Amazonas	1.26	2.01
Ancash	3.29	3.42
Apurímac	1.08	8.90
Arequipa	10.21	1.88
Ayacucho	1.34	0.10
Cajamarca	10.99	0.25
Cusco	1.46	72.23
Huancavelica	2.01	19.09
Huánuco	3.54	9.38
Ica	0.85	42.19
Junín	0.96	13.23
La libertad	1.28	0.25
Lambayeque	1.13	5.80
Loreto	0.81	0.00
Madre de Dios	0.44	0.04
Moquegua	1.09	3.45
Pasco	1.62	4.78
Piura	11.47	52.25
Puno	1.68	16.39
San Martín	4.40	0.29
Tacna	2.44	0.19
Tumbes	0.61	32.67
Ucayali	0.54	9.16
Lima	1.89	1.43
Callao	0.59	0.17
Munic.Metrop. Lima	0.17	0.32
TOTAL	67.15	299.85

Fuente: Transparencia Económica

En el caso de los gobiernos locales, de igual manera en el marco del Programa Presupuestal 068 *Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres*, la figura no es diferente, e incluso podemos decir que los recursos

son todavía mas exiguos. En promedio para las municipalidades de cada departamento se les consigna recursos para la adquisición de bienes (con la excepción de Cusco) por S/ 3 millones; mientras que para el caso de proyectos (con la excepción de los departamentos que perciben canon o se les ha identificado algún proyecto en particular) la asignación para todas las municipalidades de un departamento es de S/ 6 millones. Mirando con más detalle, y en el caso de las municipalidades provinciales donde están las capitales de departamento, y entendiendo que son donde se agrupa la mayor cantidad de población, tenemos asignaciones de presupuesto para la compra de bienes para el caso de prevención de desastres montos que no superan los S/ 250 mil al año. Llama la atención ciudades como Arequipa con mas de 1 millón de habitantes tenga poco más de S/ 90 mil o Piura con mas de 630 mil habitantes, tenga una asignación de poco mas de S/ 40 mil.

Municipalidades provinciales de capital de departamento
Presupuesto del Programa Presupuestal 068
En millones de soles

Chachapoyas	30,438	Chiclayo	88,229
Huaraz	443,111	Lima	1,914,952
Apurímac	51,461	Iquitos	428,837
Arequipa	90,839	Tambopata	82,500
Huamanga	74,000	Moquegua	686,970
Cajamarca	98,044	Pasco	125,906
Callao	968,599	Piura	40,103
Cusco	122,186	Puno	48,476
Huancavelica	8,702	Moyobamba	346,190
Huánuco	113,648	Tacna	426,256
Ica	153,848	Tumbes	213,460
Huancayo	92,051	Coronel Portillo	1,051,155
Trujillo	143,841		

Fuente: Transparencia Económica

Entrando mas al detalle, encontramos que existen municipalidades a las cuales no se les ha asignado recursos en esta categoría o la asignación no es la suficiente para afrontar de manera adecuada una emergencia. En el presente año, en el departamento de Arequipa por ejemplo hay 45 distritos que presentan asignaciones por debajo de los S/ 20 mil al año haciendo que tengan poco o nulo margen de acción para responder a desastres naturales de manera inmediata o preventiva. Hay otros departamentos como Cajamarca o Junín que tienen mas de 60 municipalidades en la misma situación, incluso algunas con ninguna asignación presupuestal. Llama la atención el numero de municipalidades en la

misma situación en el departamento de Lima, donde asciende a 87, apareciendo en dicha lista municipalidades como San Juan de Miraflores con S/ 243, Independencia con S/ 1,283 o El Agustino con poco más de S/ 7,000.

Número de distritos según departamentos con asignaciones presupuestales por debajo de S/ 20 mil

Arequipa	45
Piura	24
Cusco	38
Cajamarca	64
La Libertad	36
Lambayeque	18
Junín	68
Ancash	58
Lima	87

Fuente: Transparencia Económica

Como se puede observar, el presupuesto para atender emergencias, desastres o incluso para realizar acciones de prevención, mitigación o reducción de los mismo es corto, no solo porque lo asignado en el marco del Programa Presupuestal 068 *Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres* ya viene predeterminado, sino que además no es como se piensa, sino que dichos recursos se terminan licuando entre la gran cantidad de entidades públicas. Recordemos que son 26 gobiernos regionales y cerca de 1,900 distritos, entre provinciales y distritales. Ciertamente, asignar recursos a todas las entidades es complicado en la medida que es posible que en ocasiones muchos queden si ejecutar en la medida que los eventos naturales no se den, o además porque algunas acciones se pueden realizar de manera conjunta, desde la dirección de los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales o las plataformas de estas como lo son las mancomunidades, que pueden permitir un accionar coordinado y conjunto.

Sin embargo, las limitaciones presupuestales inmediatas o de corto plazo continúan siendo un limitante. Una alternativa para tener en cuenta es que tanto los gobiernos regionales o las municipalidades tengan grados de libertad o margen de acción para poder complementar sus recursos, y esto es a través del endeudamiento, sobre todo interno, toda vez que el mismo no requiere aval del gobierno nacional, y puede representar una oportunidad para no solo afrontar de manera inmediata, sino porque además se puede realizar de manera anticipada y preventiva.

Si bien existe un marco normativo al respecto, de como las entidades de la referencia pueden tomar deuda, esta en algunos casos no es clara, y por el contrario termina siendo una traba al momento de realizar el procedimiento administrativo.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1437 "DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO" da cuenta en su artículo 56° lo siguiente:

56.- Operaciones de Endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional

La gestión de Operaciones de Endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional, por parte de los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, debe cumplir con los límites establecidos en el Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, así como en el Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal.

Al respecto el Decreto Legislativo 1275 dice sobre la regla fiscal del saldo de deuda total lo siguiente:

Artículo 6. Reglas Fiscales Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se sujetan al cumplimiento de lo siguiente:

a) Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total: *la relación entre el Saldo de Deuda Total y el promedio de los Ingresos Corrientes Totales de los últimos cuatro (4) años o la relación entre el Saldo de Deuda Total y el límite establecido en el primer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29230, la que resulte menor, no debe ser superior al cien (100) por ciento. En el caso de los Gobiernos Locales con menos de cuatro (4) años de operación desde su creación, así como en el caso de los Gobiernos Locales de origen, se utiliza como referencia los Ingresos Corrientes Totales correspondientes al año fiscal materia de evaluación.*

Como se puede ver, no hay mayor precisión al respecto, sobre las posibilidades de endeudamiento de los gobiernos regionales y municipalidades, dejando a la interpretación o discrecionalidad del ente regulador del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, como es el Ministerio de Economía y Finanzas en algunas ocasiones.

Sin embargo, en el Decreto Legislativo N° 955 "Descentralización Fiscal" al endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional no solo se le establece límites, sino prohibiciones, que se detallan a continuación:

Artículo 28°.- Límites sobre el Endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional

28.1. Las operaciones de endeudamiento sin la garantía del Gobierno Nacional, se registrarán por los siguientes límites:

a) La relación anual entre el stock de la deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional y los ingresos corrientes anuales de los gobiernos regionales y locales no deberá ser superior al 40 por ciento; y,

b) La relación del servicio anual de la deuda contraída sin la garantía del Gobierno Nacional (amortización e intereses) respecto de los ingresos corrientes anuales deberá ser inferior al 10 por ciento.

28.2. Los límites propuestos se toman en consideración al momento de la obtención del financiamiento y no al momento de su servicio.

(...)

Artículo 30°.- Regla de Final de Mandato

Durante el último año de gestión se prohíbe efectuar cualquier tipo de gasto corriente que implique compromisos de pago posteriores a la finalización de la Administración. Exceptúese de esta regla los casos de jubilación de trabajadores que satisfagan los requisitos de Ley.

Si bien los límites buscan que tanto los gobiernos regionales como las municipalidades sobrepasen sus propias capacidades de pago, y no generen un desequilibrio indeseado para las finanzas de cada entidad, si establece que las mismas no pueden comprometerse o endeudarse más allá de su periodo, y teniendo cuenta que estas deudas son principalmente de corto plazo, es decir un año, no solo no pueden endeudarse en el último año de gestión, sino en la práctica en el penúltimo, por lo que se entiende que tendrían una "ventana de oportunidad" en sus primeros 2 años de gestión. Una medida podría ser, flexibilizar dicha ventana de oportunidad, no para tomar libremente deuda, sino para poder cubrir o complementar recursos en caso de emergencia, como lo es afrontar los desastres naturales, o lo que es mejor aún, el poder prevenirlos.

Una alternativa de también ponerle un límite o un candado asociado, que evite que las entidades se endeuden sin tomar las previsiones, es permitirle ir más allá de su gestión en cuanto al pago, pero asociarlo a la existencia de una situación que lo amerite. En dicho caso, puede estar asociado a que la toma de deuda se realice en las jurisdicciones que hayan sido declaradas en emergencia por impacto de un desastre natural, situación que hoy en día la declara el Ejecutivo, sobre la base de la información pertinente. En este caso se debe contar con

informes del Centro de Operaciones de Emergencia Regional — COER y el Instituto Nacional de Defensa Civil — INDECI, quienes levantarán información de las intervenciones a requerir.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa no tiene un impacto en las finanzas públicas, y no demandar partidas presupuestales adicionales. Hoy en día el marco normativo permite a los gobiernos regionales y municipalidades tomar deuda interna sin aval del estado, aunque con algunos límites. En el presente año, 6 gobiernos regionales tomaron deuda por S/ 236.5 millones, 6 municipalidades provinciales por S/ 19.5 millones y 26 municipalidades distritales por S/ 53.4 millones.

Gobiernos regionales que tomaron deuda interna en el 2024

GOBIERNO REGIONAL DE ICA	17.1
GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTIN	0.4
GOBIERNO REGIONAL DE LIMA PROVINCIAS	11.6
GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO	46.0
GOBIERNO REGIONAL DE LORETO	4.8
GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO	156.6

Fuente: Transparencia Económica

Gobiernos Locales que tomaron deuda interna en el 2024

MD DE ARAPA	0.86	MD DE PAMPA HERMOZA	0.95
MD DE CARMEN ALTO	0.81	MD DE PILLCO MARCA	4.45
MD DE CCAPI	1.00	MD DE POLVORA	1.37
MD DE CHALLHUAHUACHO	15.00	MD DE PUCAYACU	1.13
MD DE CHIRINOS	1.34	MD DE PULAN	0.86
MD DE CHURUBAMBA	1.29	MD DE SORITOR	1.14
MD DE COCACHACRA	2.26	MD DE SUNAMPE	2.15
MD DE COCHAS	0.20	MD DE SUYCKUTAMBO	0.59
MD DE COLQUEMARCA	2.60	MD DE YANATILE	3.05
MD DE ELIAS SOPLIN VARGAS	0.49	MD DE YURA	3.16
MD DE HUAMANCACA CHICO	1.40	MP DE HUANCABAMBA	3.20
MD DE HUAYLLAY	1.54	MP DE LAMAS	0.95
MD DE LA MATANZA	0.40	MP DE PASCO - CHAUPIMARCA	2.75
MD DE LLOCHEGUA	0.63	MP DE PATAZ - TAYABAMBA	3.41
MD DE MARANURA	2.60	MP DE SANCHEZ CARRION - HUAMACHUCO	3.69
MD DE PACORA	2.12	MP DE SANTA - CHIMBOTE	5.46
TOTAL		72.83	

Fuente: Transparencia Económica

El objetivo de la norma es darte mayores posibilidades de endeudamiento a los gobiernos regionales y municipalidades, no con el afán de aumentar la deuda de las referidas entidades de manera irresponsable, pero si hacer precisiones a la normar a fin de que puedan responder de manera oportuna a ciertas circunstancias como lo son los desastres naturales, no solo para reponer los

activos afectados sino además para poder tomar acciones de prevención y adecuación a los mismos.

III. EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma de rango constitucional ni con las normas de nuestro ordenamiento nacional, por el contrario, busca generar mayores oportunidades y capacidad de respuesta por parte de los gobiernos regionales y municipalidades para hacer frente a situaciones imprevistas como lo son los sucesos naturales.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se encuentra relacionada con las siguientes políticas del estado:

Política 8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú

Política 32. Gestión del riesgo de desastres