

**PERÚ**Presidencia  
del Consejo de MinistrosDespacho Viceministerial de  
Gobernanza TerritorialSecretaría de Gestión del  
Riesgo de Desastres*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

A : **JAIME MARIANO GASTON SAYAN ARAUJO**  
Secretario de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres  
SECRETARÍA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

De : **LETTI GUISELL OCHOA FLORES**  
Especialista en Gestión del Riesgo de Desastres  
SECRETARÍA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Asunto : Opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley 13573/2025-CR, "Proyecto de ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana".

Referencia : Oficio N° 1982-2025-2026-CDRGLMGE-CR (HR N° 20260028332)

Fecha Elaboración: Lima, 13 de abril de 2026

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted; para saludarlo cordialmente; y, asimismo, en atención al documento de la referencia a través del cual, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley 13573/2025-CR, "Proyecto de ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana".

Al respecto, corresponde informar lo siguiente:

#### **I. Antecedentes.**

- 1.1 La Presidencia del Consejo de Ministros es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), de acuerdo a lo establecido en la Ley N°29664, Ley de creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 048-2011-PCM y modificatorias.
- 1.2 El Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM aprobado por Resolución Ministerial N°199-2025-PCM, dispone que la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional responsable de proponer, articular, implementar y evaluar la política en materia de gestión del riesgo de desastres. Es el órgano que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres<sup>1</sup> y realiza, entre otras, las funciones de seguimiento a la implementación y funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el marco del ejercicio de la rectoría; así como emitir opinión técnica, en el ámbito de su competencia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículo 120 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por la Resolución Ministerial N°224-2023-PCM

<sup>2</sup> Literales c) y k) del artículo 121 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por la Resolución Ministerial N°224-2023-PCM



- 1.3 Mediante Oficio N°1982-2025-2026-CDRGLMGE-CR, de fecha 20.03.2026, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley 13573/2025-CR, *"Proyecto de ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana"*, en adelante (Proyecto de Ley 13573/2025-CR).

## II. Análisis

### 2.1 Del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

- 2.1.1 Considerando la política de estado 32 de la Gestión del Riesgo de Desastres, se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), mediante Ley N° 29664, como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar los riesgos asociados a peligros, priorizar la prevención para evitar la generación de nuevos riesgos, reducir o minimizar sus efectos, así como, la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia o desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- 2.1.2 Asimismo, la Gestión del Riesgo de Desastres se constituye en 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 desastres, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible, con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.
- 2.1.3 Sobre el particular, es importante señalar que la Gestión del Riesgo de Desastres se basa en principios generales, como el **Principio protector** que establece: *"la persona humana es el fin supremo de la Gestión del Riesgo de Desastres, por lo cual debe protegerse su vida e integridad física, su estructura productiva, sus bienes y su medio ambiente frente a posibles desastres o eventos peligrosos que puedan ocurrir"*; y el **Principio de prevención** el cual *"se fundamenta en el deber del Estado de promover políticas y acciones orientadas a prevenir, vigilar, reducir y evitar los impactos y riesgos ante los peligros de origen natural o inducidas por la acción humana que generan emergencias y desastres, considerando el contexto del cambio climático, a fin de proteger la vida y salud de las personas, sus medios de vida y el ambiente"* (Artículo 4 de la Ley N°29664).
- 2.1.4 Por lo antes señalado, el SINAGERD se encuentra conformado por todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, así como las entidades privadas y la sociedad civil, siendo la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres, el ente rector de dicho Sistema (atribuciones y funciones son reguladas en el artículo 10 de la Ley N° 29664, así como en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 048-2011-PCM que aprueba el reglamento de la Ley N° 29664 y modificatoria).

### 2.2 De las zonas riesgo no mitigable y zonas intangibles

- 2.2.1 La Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 142-2021-PCM, regula el proceso de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.

- 2.2.2 Conforme al artículo 21° de la citada ley, se prohíbe la ocupación de zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable para fines de vivienda o cualquier otro que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas. Corresponde a la municipalidad distrital ejecutar las acciones administrativas y legales que correspondan para el cumplimiento de la ley y a la Municipalidad Provincial brindar el apoyo necesario.
- 2.2.3 El Reglamento de la Ley N° 29869 define en su numeral 3.22 la zona de muy alto riesgo no mitigable, aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños o pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro y que la implementación de medidas de mitigación resulta de mayor costo y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo. Comprende las zonas de muy alto riesgo y de riesgo recurrente por deslizamientos, huaicos y desbordes de ríos.
- 2.2.4 Respecto a las zonas de riesgo recurrente, el numeral 3.23 del Reglamento la define como aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños en forma recurrente, como consecuencia de los constantes deslizamientos, huaicos y desbordes de ríos, entre otros. En dicha zona, aunque el riesgo es mitigable en el corto plazo, debido a la recurrencia del desastre, resulta de mayor costo y complejidad que llevar a cabo solamente la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo. En esa línea, la Ley N° 30645 ratifica dicha condición al establecer que las zonas de riesgo recurrente poseen carácter de muy alto riesgo no mitigable, disponiendo el consecuente reasentamiento poblacional oportuno.
- 2.2.5 Complementariamente, el numeral 3.26 establece la condición de zona intangible e inhabitable aquellas áreas geográficas de riesgo no mitigable, quedando prohibido el otorgamiento de titularidad y dotación de servicios públicos. Son zonas intangibles, los cauces de las riberas, las fajas marginales y las fajas de terreno que conforman el derecho de vía del Sistema Nacional de Carreteras; en la que se encuentra expresamente prohibida la transferencia o cesión para fines de vivienda, comercio, agrícolas y otros, sean estas para posesiones informales, habilitaciones urbanas, programas de vivienda o cualquier otra modalidad de ocupación poblacional.
- 2.2.6 De acuerdo a la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N°30556, referido a la posesión en zonas de riesgo no mitigables y zonas intangibles, establece que la posesión debe ejercerse sobre zonas consideradas habitables. Se comprende dentro de esta categoría la zona de muy alto riesgo no mitigable y la zona de alto riesgo no mitigable. Siendo ilegal el ejercicio de derecho de posesión en zonas declaradas de riesgo no mitigable.
- 2.3 De la normativa vigente y las competencias en materia de Gestión del Riesgo de Desastres

- 2.3.1 Con el propósito de contextualizar la opinión técnica, se precisa el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS) en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), conforme al siguiente detalle:

**Respecto a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) – Ente Rector del SINAGERD**

- a) De conformidad con el artículo 10 de la Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), y el artículo 4 de su Reglamento, la PCM a través de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres ejerce la rectoría de dicho Sistema. En ese sentido, posee atribuciones y funciones

referidos a la operatividad y el cumplimiento técnico - normativo de todos los procesos, políticas e instrumentos de la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional.

- b) Asimismo, conforme al literal h) del artículo 10 de la citada Ley, la PCM tiene la atribución de *"Coordinar con las entidades públicas para que emitan y velen por el cumplimiento de la normativa relacionada con el uso y ocupación del territorio, las normas de edificación y demás regulaciones vinculadas al desarrollo, considerando la gestión del riesgo de desastre"*.

### **Respecto al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) – Entidad Pública**

- a) En ese contexto, el MVCS como entidad pública integrante del SINAGERD, tiene el deber de cumplir las funciones en materia de gestión del riesgo de desastres, en concordancia con el artículo 16 de la Ley N° 29664 y el artículo 13 de su Reglamento.
- b) Conforme a los numerales 16.3 y 16.5 de la Ley N° 29664, el MVCS cuenta con las atribuciones y el mandato legal de *"Incorporar en sus procesos de desarrollo la Gestión del Riesgo de Desastres, considerando lo establecidos en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los planes nacionales respectivos"* y *"Generar normas, instrumentos y mecanismos específicos para apoyar la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos institucionales de los gobiernos regionales y locales"* respectivamente.

## **2.4 Del contenido del Proyecto de Ley 13573/2025-CR**

2.4.1 Desde el ámbito estricto de la gestión del riesgo de desastres y su transversalidad, la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres de la PCM procedió con el análisis del Proyecto de Ley 13573/2025-CR, *"Proyecto de ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana"*, el cual establece lo siguiente:

- **"Artículo 1.- Objeto de la Ley**

*La presente Ley tiene por objeto establecer disposiciones especiales para garantizar el acceso universal, continuo y de calidad a los servicios de saneamiento en las **zonas periurbanas inundables de la Amazonía peruana**, en el marco del derecho fundamental al agua reconocido en el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú.*

- **Artículo 2.- Finalidad**

*La presente Ley tiene como finalidad:*

- a) **Garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano al agua potable y al saneamiento básico de las poblaciones asentadas en zonas periurbanas inundables de la Amazonía.**
- b) Reconocer y valorar las **estrategias de adaptación histórica** de las poblaciones amazónicas a las dinámicas fluviales estacionales.
- c) Promover el desarrollo de tecnologías e infraestructuras de saneamiento adaptadas a las condiciones hidrogeográficas específicas de la Amazonía baja.
- d) Superar las barreras normativas que impiden la inversión pública en infraestructura de saneamiento en **zonas clasificadas como de riesgo por inundación.**

• **Artículo 3.- Ámbito de aplicación**

La presente Ley es de aplicación en los centros poblados, asentamientos humanos y **comunidades ribereñas, ubicadas en zonas periurbanas inundables de la Amazonía peruana**, entendiéndose por tales aquellas áreas urbanas y periurbanas ubicadas en las cuencas de los ríos ubicados en los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, que presentan las siguientes características:

- a) **Inundación estacional predecible** asociada a los ciclos hidrológicos anuales de creciente y vaciante.
- b) Ocupación poblacional histórica con patrones de adaptación a las dinámicas fluviales superiores a diez (10) años.
- c) **Zonas clasificadas como fajas marginales** con ocupación consolidada mayor a diez (10) años.
- d) Distancia menor a diez kilómetros del límite urbano consolidado.
- e) Consolidación urbana demostrada mediante la existencia de servicios públicos, equipamiento comunitario o infraestructura vial.
- f) Densidad poblacional que justifique la implementación de sistemas de saneamiento colectivo o semicolectivo.

• **Artículo 4.- Definiciones**

Para efectos de la presente Ley, se establecen las siguientes definiciones:

- a) **Zona periurbana inundable amazónica:** Área de transición entre el ámbito urbano y rural ubicada en la llanura aluvial amazónica, caracterizada por **inundaciones estacionales predecibles** y ocupación poblacional adaptada a las dinámicas fluviales.
- b) **Inundación estacional predecible:** Fenómeno hidrológico cíclico y recurrente asociado a los periodos de creciente de los ríos amazónicos, cuya ocurrencia, duración aproximada y niveles históricos pueden ser estimados con base en registros hidrometeorológicos.  
(...)"

(Énfasis añadido)

2.4.2 En amparo de las atribuciones de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se procede analizar el proyecto de Ley 13573/2025-CR, en cuanto:

- a) Respecto al artículo 1° del proyecto de Ley, se advierte una contraposición normativa sustancial entre derechos fundamentales. Si bien la propuesta busca operativizar el acceso universal al agua (Art. 7-A de la Constitución), su implementación en zonas periurbanas inundables de la Amazonia colisiona con el deber primordial del Estado de prever que toda persona tiene derecho a la vida, a su integridad moral, psíquica y física y a su bienes, a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad; así como proteger a la población de las amenazas contra su seguridad (Art. 2, numerales 1 y 21; Art. 7 y Art. 44 de la Constitución), asimismo contraviene el principio protector de la gestión del riesgo de desastres, establecido en el art. 4 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.
- b) En relación al literal a) del artículo 2° del proyecto de Ley, al pretender "garantizar el ejercicio efectivo" de agua potable y saneamiento básico en zonas periurbanas inundables, el Estado - a través de sus tres niveles de gobierno - asume de forma

implícita la responsabilidad por los posibles daños que puedan sufrir dichas infraestructuras de agua potable y saneamiento básico. El cumplimiento de esta literal resulta inviable dado que las zonas periurbanas inundables caracterizada por las inundaciones predecibles, son equivalentes a las zonas de riesgo recurrente definidas en el Reglamento de la Ley N° 29869 (numeral 3.23). Al ser áreas expuestas a inundaciones por desbordamientos de ríos constantes y predecibles, el financiar infraestructura en dichas áreas estaría sujeto a daños recurrentes contraviene la eficiencia del gasto público y el principio preventivo de la gestión del riesgo de desastres.

- c) Si bien el literal b) del artículo 2° del proyecto de Ley, busca reconocer las *"estrategias de adaptación históricas de las poblaciones amazónicas a las dinámicas fluviales estacionales"*, ello no sustituye, ni exige el cumplimiento de procedimientos técnicos en materia de gestión del riesgo de desastres. Entendiendo que la gestión del riesgo de desastres se basa en la investigación científica y el registro de información, 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 (Art. 3 de la Ley N° 29664).
- d) Por otro lado, el literal d) del artículo 2° del proyecto de Ley, propone *"superar barreras normativas"* para permitir la inversión pública en zonas de riesgo por inundación. No obstante, estas *"barreras"* no son obstáculos burocráticos, sino medidas de control del riesgo orientadas a evitar la generación de nuevas vulnerabilidades que los proyectos puedan crear a la sociedad, la infraestructura o el entorno, concordante al literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 29664, Ley que crea el SINAGERD.
- e) Adicionalmente, el artículo 3° del proyecto de Ley resulta inviable, toda vez que el literal c) pretende incluir dentro del ámbito de la ley las fajas marginales bajo el criterio de temporalidad (10 años de ocupación), lo cual vulnera la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, que establecen que las fajas marginales son bienes de dominio público hidráulico con carácter inalienables e imprescriptibles (Art. 7 de la Ley N° 29338 y el Art. 3 del Decreto Supremo N°001-2010-AG).

Asimismo, de acuerdo con el numeral 3.26 del Reglamento de la Ley N° 29869, dichas áreas se clasifican como zonas intangibles e inhabitables. En consecuencia, existe una prohibición expresa de otorgamiento de titularidad, dotación de servicios públicos y adquisición de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio sobre los inmuebles ubicados en dichas zonas (Art.4 de la Ley N° 30645).

- f) Ahora bien, el artículo 4 del proyecto de Ley, define de manera explícita a las *"zonas periurbanas inundables amazónica"* como aquellas que presentan *"inundación estacional predecibles"* lo cual en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) son equivalentes a las zonas de riesgo recurrente como consecuencia de desborde de ríos, según el Numeral 3.23 del Reglamento de la Ley N° 29869.

Sobre el particular, es preciso advertir que dichas zonas de riesgo recurrente poseen la condición de zonas de muy alto riesgo no mitigable, conforme a lo establecidos en el numeral 3.22 del citado Reglamento. Por lo tanto, al incluir ese criterio en el ámbito de aplicación (Preámbulo y literal a) del art. 3) del proyecto de Ley estaría institucionalizando la ocupación de población en zonas de riesgo muy alto riesgo no mitigable, contradiciendo los principios de protección y prevención que rigen la gestión del riesgo de desastres.

- g) De otro lado, se identifica que los aspectos previstos en los artículos 5 al 15 del Proyecto de Ley, así como las disposiciones complementarias versan sobre materias sectoriales específicas de provisión de servicios en agua potable, saneamiento y desarrollo urbano que guardan vinculación con las competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Sin perjuicio de ello, la propuesta se sustenta en los artículos precedentes del proyecto, los cuales conforme al análisis desarrollado en los anteriores literales contravienen de forma directa la Ley N° 29664 (Ley del SINAGERD), la Ley N° 29869 (Ley de Reasentamiento Poblacional) y la Ley N° 29338 (Ley de Recursos Hídricos) y sus respectivos reglamentos.
- h) Teniendo en cuenta lo señalado, así como el análisis del contenido del Proyecto de Ley, se sugiere que el citado Ministerio emita un pronunciamiento técnico, bajo la premisa de sus competencias sectoriales específicas y sus funciones como entidad pública integrante del SINAGERD.
- i) Consecuentemente, el Proyecto de Ley 13573/2025-CR, "*Proyecto de ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana*" resulta técnica y jurídicamente inviable toda vez que vulnera los principios, normativas y procedimientos técnicos que rigen el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

### III. Conclusión y recomendación

Estando las consideraciones expuestas en el presente informe se concluye y recomienda lo siguiente:

- 3.1 El Proyecto de Ley 13573/2025-CR, "*Proyecto de ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana*" analizado desde la materia y transversalidad de la Gestión del Riesgo de Desastres, pretende institucionalizar la ocupación de población y dotación de servicios en zonas de riesgo recurrente e intangible (fajas marginales) cuya condición es de muy alto riesgo no mitigable, lo cual contraviene de forma directa la Ley N° 29664 (Ley del SINAGERD), la Ley N° 29869 (Ley de Reasentamiento Poblacional) y la Ley N° 29338 (Ley de Recursos Hídricos) y sus respectivos reglamentos.
- 3.2 La propuesta legislativa genera una colisión normativa al priorizar el acceso al agua sobre el deber supremo del Estado de proteger la vida y la integridad física de las personas. Al promover la permanencia de poblaciones en zonas inundables predecibles equivalentes a zonas de riesgo recurrente por desborde de río, se incrementa la exposición y vulnerabilidad de la población, patrimonio de las personas y del Estado frente a peligros de origen natural.
- 3.3 Promover el financiamiento de infraestructura de agua potable y saneamiento en zonas de "*inundación estacional predecible*" implica un gasto público ineficiente, dado que dichas estructuras estarían sujetas a daños cíclicos inevitables. Esto contraviene los principios de protección y prevención que rigen la gestión del riesgo de desastres, así como la sostenibilidad de la inversión pública.
- 3.4 El proyecto pretende validar la posesión en fajas marginales bajo un criterio de temporalidad (10 años), ignorando que estos son bienes de dominio público inalienables e imprescriptibles, sobre los cuales existe una prohibición expresa de otorgamiento de servicios públicos según la Ley N° 30645 y la Ley N° 29869 (Ley de Reasentamiento Poblacional).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de Gestión del  
Riesgo de Desastres

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

- 3.5 En consecuencia, el Proyecto de Ley 13573/2025-CR, "Proyecto de ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana" resulta técnica y jurídicamente inviable toda vez que vulnera los principios, normativas y procedimientos técnicos que rigen el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- 3.6 En atención a lo expuesto, se recomienda trasladar el presente Informe a la Oficina General de Asesoría Jurídica, para los fines que estimen pertinente.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**LETTI GUISELL OCHOA FLORES**  
ESPECIALISTA EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
SECRETARÍA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES