

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

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

A : **ERICK RICHARD ANTUNEZ ALFARO**
COORDINADOR DE LA UNIDAD FUNCIONAL
UNIDAD FUNCIONAL PARA LA MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE
MATERIAS A CARGO DE LA PCM

De : **JOSE LUIS ROJAS ALCOCER**
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR "Ley que promueve
infraestructura preventiva para reducir el impacto de lluvias e inundaciones".

Referencia : Oficio N° 1718-2025-2026-CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Lima, 13 de mayo de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al oficio de la referencia, a través del cual la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR "Ley que promueve infraestructura preventiva para reducir el impacto de lluvias e inundaciones".

Sobre el particular, 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. Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR "Ley que promueve infraestructura preventiva para reducir el impacto de lluvias e inundaciones", corresponde a la iniciativa legislativa presentada por la Congresista de la República, Jhakeline Katy Ugarte Mamani y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido a los Congresistas por el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.
- 2.2. A través del Oficio N° 1718-2025-2026-CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

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

del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR "Ley que promueve infraestructura preventiva para reducir el impacto de lluvias e inundaciones" la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484 y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.

- 2.3. Mediante Memorando N° D000213-2026-PCM-SGRD, de fecha 16 de abril de 2026, la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres remite el Informe N° D000010-2026-PCM-SGRD-SMA, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR.
- 2.4. Mediante el Oficio Múltiple N° D000435-2026-PCM-SC la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Ambiente, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que para tal efecto se emitan, sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

III. ANÁLISIS:

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 22 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica: *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección."*

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

- 3.2. El Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR "Ley que promueve infraestructura preventiva para reducir el impacto de lluvias e inundaciones", consta de seis (6) artículos y una (1) disposición complementaria final, acompañado de su Exposición de Motivos, que establece lo siguiente:
 - El **artículo 1** señala que la ley tiene por objeto promover infraestructura preventiva y soluciones constructivas para reducir el impacto de lluvias intensas, inundaciones y eventos climáticos.
 - El **artículo 2** dispone que la ley tiene por finalidad fortalecer la prevención y la gestión del riesgo de desastres mediante acciones coordinadas y medidas estructurales sostenibles.
 - El **artículo 3** establece que las zonas de intervención prioritaria son aquellas identificadas con riesgo alto o muy alto frente a lluvias e inundaciones.
 - El **artículo 4** dispone la implementación progresiva de infraestructura preventiva para reducir riesgos asociados a lluvias e inundaciones.
 - El **artículo 5** dispone que los gobiernos locales incorporen criterios de prevención frente a lluvias e inundaciones en la planificación urbana y ejecución de obras públicas.

² **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.

³ **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 las sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

- El **artículo 6** dispone que las acciones previstas en la ley se ejecuten de manera articulada entre las entidades competentes y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- La **única disposición complementaria final** dispone que el Poder Ejecutivo reglamente la ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario desde su publicación.

Opinión de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres (SGRD)

- 3.3. Mediante Memorando N° D000213-2026-PCM-SGRD, de fecha 16 de abril de 2026, la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres remite el Informe N° D000010-2026-PCM-SGRD-SMA, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR.

Informe N° D000010-2026-PCM-SGRD-SMA

"II) Análisis

(...)

1.6 Sobre el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR, Ley que promueve infraestructura preventiva para reducir el impacto de lluvias e inundaciones.

(...)

1.6.3 *Al respecto, resulta pertinente señalar que, el estado peruano posee un marco legal e institucional para la gestión del riesgo de desastres que se encuentra a cargo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD creado mediante Ley N° 29664, el cual está constituido, por todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas, la sociedad civil, así como los gobiernos regionales y locales, cuyas autoridades son responsables de la implementación de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.*

(...)

1.6.6 *Al respecto, sobre los artículos 3 y 4 establecidos en el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR, es pertinente señalar que, el artículo 13 del Reglamento de la Ley N° 29664 aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM y modificatoria, en concordancia con lo señalado en el artículo 16 de la Ley N° 29664, Ley que crea el SINAGERD, establece que, las entidades públicas de nivel nacional en el marco de sus competencias, identifican y priorizan el riesgo de desastres en la infraestructura pública y los procesos económicos, sociales y ambientales, en su ámbito de atribuciones, así como formulan y ejecutan actividades e inversiones para la implementación de los procesos de prevención y reducción del riesgo, en el marco de lo establecido en los lineamientos aprobados por el ente rector del SINAGERD.*

1.6.7 *Sobre el particular, el numeral 14.1 del artículo 14 de la Ley N° 29664 Ley que crea el SINAGERD, establece que 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.*

1.6.8 *Asimismo, en el marco de lo expuesto, mediante Ley N° 31841 se crea la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN), la misma que cuenta con competencia en materia*

de infraestructura sobre los proyectos o programas de inversión a nivel nacional, de los tres niveles de gobierno, que le son asignados o delegados, conforme a la presente ley. Asimismo tiene entre sus principales funciones, las siguientes:

(...)

c) Formular, ejecutar, mejorar o conservar obras de infraestructura de defensa civil estratégica, según corresponda, para prevenir y controlar inundaciones y otros peligros asociados al cambio climático u otras calamidades públicas.

(...)

1.6.9 *En el ejercicio de sus funciones, la ANIN coordina con las diferentes entidades e instancias del Poder Ejecutivo, con los gobiernos regionales, con los gobiernos locales y con las demás entidades públicas, así como con las empresas públicas que correspondan, para el cumplimiento de su objeto y finalidad.*

1.6.10 *En ese sentido, el marco normativo vigente ya contempla competencias de entidades públicas a nivel Nacional, regional y local, como es el caso del ANIN, para la ejecución de obras de infraestructura; así como, para prevenir y controlar inundaciones y otros peligros asociados al cambio climático u otras calamidades públicas; y, de los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus competencias.*

1.6.11 *Por lo antes expuesto, lo establecido en los artículos 3 y 4 del Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR, se encuentra regulado en el marco normativo vigente, por lo que no correspondería una sobre regulación.*

1.6.12 *Ahora bien, sobre lo establecido en los artículos 5 y 6 del Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR, corresponde indicar que, los Gobiernos Regionales y Locales, de acuerdo a lo establecido en el numeral 11.3 del artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 29664 y modificatoria, identifican el nivel de riesgo de desastres existente en sus áreas de jurisdicción, formulan y aprueban los planes específicos vinculados con la gestión prospectiva, correctiva y reactiva establecidos en el artículo 39 del citado reglamento, para ello cuentan con la asistencia técnica del CENEPRED e INDECI, en el marco de sus competencias.*

1.6.13 *Consecuentemente, lo establecido en los artículos 5 y 6 del Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR, se encuentra en regulado en el marco normativo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD.*

III) Conclusiones y recomendaciones

3.1 *Por lo expuesto, en el presente Informe, se concluye y recomienda, lo siguiente:*

(...)

3.1.2 *No resulta viable el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR, Ley que promueve infraestructura preventiva para reducir el impacto de lluvias e inundaciones, considerando que las disposiciones establecidas en el mencionado dispositivo legal, se encuentran reguladas en la Ley N° 29664, Ley que crea el SINAGERD, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM y modificatoria, y demás normas emitidas por el ente rector del SINAGERD.*

(...)"

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros

Respecto a la falta de justificación de la propuesta normativa

3.4. 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.

- 3.5. Respecto al fundamento técnico de la propuesta normativa, el artículo 8 del precitado Reglamento establece que "El fundamento técnico de la propuesta normativa contiene la identificación del problema público, el análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo, la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el desarrollo del (los) objetivo (s) relacionado (s) con el problema identificado; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta normativa".
- 3.6. Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República 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".
- 3.7. 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.
- 3.8. 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.
- 3.9. 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 gasto⁴.
- 3.10. 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"⁵.

⁴ 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.

⁵ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

- 3.11. 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"⁶.
- 3.12. Al respecto, se advierte que la propuesta legislativa no cumple con sustentar adecuadamente la necesidad de emitir una nueva regulación sobre infraestructura preventiva frente a lluvias e inundaciones. En efecto, de la revisión de la Exposición de Motivos no se aprecia una identificación suficiente del problema público que justifique la intervención normativa propuesta, ni se desarrolla un análisis del estado actual de la situación que pretenda modificarse mediante una nueva ley. Tampoco se demuestra la insuficiencia del marco normativo vigente ni se exponen las razones objetivas por las cuales los mecanismos actualmente existentes resultarían inadecuados para alcanzar los fines perseguidos.
- 3.13. En esa misma línea, de acuerdo con lo advertido por la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres (SGRD), el ordenamiento jurídico vigente ya cuenta con un marco legal e institucional especializado para la gestión del riesgo de desastres, a través del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), creado mediante la Ley N.º 29664, el cual establece competencias, procesos y mecanismos específicos orientados a la prevención y reducción del riesgo, comprendiendo además la actuación articulada de los tres niveles de gobierno. Asimismo, se precisa que las materias reguladas en los artículos 3, 4, 5 y 6 del Proyecto de Ley se encuentran ya contempladas en el marco normativo vigente, por lo que su aprobación constituiría una regulación reiterativa.
- 3.14. La justificación contenida en la Exposición de Motivos se limita a señalar, de manera general, la necesidad de promover infraestructura preventiva y fortalecer un enfoque preventivo frente a lluvias e inundaciones; sin embargo, no desarrolla un análisis técnico que permita demostrar la existencia de vacíos regulatorios, deficiencias normativas o limitaciones institucionales que requieran la aprobación de una nueva ley.
- 3.15. Asimismo, tampoco se evidencia un análisis de alternativas regulatorias o no regulatorias, ni una evaluación comparativa respecto de los instrumentos ya existentes dentro del SINAGERD. Por el contrario, conforme ha señalado la SGRD, las competencias para la identificación de zonas de riesgo, la implementación de medidas preventivas y la articulación entre entidades públicas ya han sido atribuidas a los gobiernos regionales, gobiernos locales y demás entidades competentes en el marco de la Ley N.º 29664 y su Reglamento. En consecuencia, la propuesta normativa no acredita el valor agregado que generaría su aprobación ni explica de qué manera produciría un nuevo estado jurídico distinto al ya existente.
- 3.16. En consecuencia, el Proyecto de Ley N.º 13797/2025-CR incumple con la exigencia legal de que los proyectos normativos estén debidamente sustentados en una exposición de motivos que describe la justificación detallada y el análisis de impactos, conforme a lo establecido en la Ley N.º 26889 y su Reglamento. Por tal motivo **no es viable**.

Contravención a los principios de competencia y separación de poderes

⁶ 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)

3.17. 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)*

3.18. 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)*

3.19. 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.

3.20. 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.

3.21. 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"*⁷. (Énfasis agregado)

3.22. 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.

3.23. 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)*

3.24. 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 dictadura⁸.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

3.25. Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 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".

3.26. Siendo esto así, la propuesta normativa contenida en el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR no resulta viable, en tanto pretende establecer disposiciones específicas vinculadas con la identificación de zonas prioritarias, implementación de infraestructura preventiva, incorporación de criterios de prevención y mecanismos de articulación interinstitucional en materia de gestión del riesgo de desastres, aspectos que ya cuentan con una regulación y distribución de funciones previamente definidas por el ordenamiento jurídico vigente; lo cual, conforme a lo señalado por la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres (SGRD), constituye una intervención sobre ámbitos cuya rectoría, lineamientos y mecanismos de implementación corresponden al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), bajo conducción de la Presidencia del Consejo de Ministros.

3.27. El ordenamiento jurídico vigente ya prevé un marco normativo que regula de manera integral la gestión del riesgo de desastres a través de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM y normas complementarias; estableciendo competencias, funciones, procesos y mecanismos de coordinación para los distintos niveles de gobierno y entidades involucradas.

3.28. Esta situación, de acuerdo con lo señalado por la SGRD, se evidencia en que las materias previstas en los artículos 3, 4, 5 y 6 del Proyecto de Ley ya se encuentran reguladas por el marco normativo vigente, el cual reconoce competencias a las entidades públicas nacionales, gobiernos regionales y gobiernos locales para identificar riesgos, formular planes específicos, implementar acciones de prevención y ejecutar medidas de reducción del riesgo, en el marco de los lineamientos emitidos por el ente rector del SINAGERD.

3.29. De igual modo, conforme a lo señalado por la SGRD, la propuesta normativa incorpora disposiciones que duplican funciones y mecanismos ya previstos por la legislación vigente, generando una regulación paralela sobre materias cuya organización, implementación y desarrollo técnico ya fueron atribuidos normativamente a entidades específicas dentro del sistema de gestión del riesgo de desastres.

3.30. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas sin poder delegar ni transferir sus funciones características. El Proyecto de Ley desconoce esta competencia organizativa ya atribuida por el ordenamiento vigente.

3.31. Siendo esto así, la propuesta normativa no resultaría viable, en tanto conforme al marco legal detallado en este informe suponer lo contrario, esto es, que el Congreso puede introducir regulaciones que redefinan, reiteren o alteren mecanismos institucionales ya asignados por el ordenamiento jurídico a un sistema administrativo especializado bajo rectoría del Poder Ejecutivo, supone una injerencia indebida en la esfera competencial del Poder Ejecutivo, lo cual supondría

una vulneración al Principio de Separación de Poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, y el Principio de Competencia, establecido en el numeral 2 del Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; por lo que, el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR **no resulta viable**.

Vulneración de la autonomía de los Gobiernos Regionales y Locales

3.32. El artículo 191 y 194 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. (...)”.

(...)

“ARTÍCULO 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. (...)”.

3.33. En concordancia con lo indicado, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y el artículo 2 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señalan que:

“ARTÍCULO II.- AUTONOMÍA

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico”.

“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”.

3.34. 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."*

(Énfasis agregado)

3.35. Es preciso señalar que el artículo 10 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y el artículo 42 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, respectivamente, establecen 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.*
- d) *Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.*

(...)"

"(...)

CAPÍTULO II

COMPETENCIAS MUNICIPALES

Artículo 42.- Competencias exclusivas

- a) *Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.*
- b) *Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.*
- c) *Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.*
- d) *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)

3.36. De la revisión del contenido del mencionado Proyecto de Ley y de su Exposición de Motivos, y en concordancia con lo advertido por la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres (SGRD), se

identifica que la propuesta normativa incide directamente en el ejercicio de competencias vinculadas con la identificación de zonas de riesgo, la planificación territorial, la implementación de medidas preventivas y la coordinación para la gestión del riesgo de desastres, materias cuya ejecución corresponde a los gobiernos regionales y locales dentro de sus respectivos ámbitos competenciales. En ese sentido, la iniciativa legislativa afecta el ejercicio autónomo de dichas competencias al introducir disposiciones específicas sobre la forma en que estas deben ser desarrolladas.

- 3.37. Además de ello, de acuerdo con lo señalado por la SGRD, el Proyecto de Ley establece disposiciones relacionadas con zonas de intervención prioritaria, medidas de infraestructura preventiva, incorporación de criterios de prevención y mecanismos de coordinación institucional; aspectos que ya se encuentran comprendidos en el marco funcional y competencial que ejercen los gobiernos regionales y locales dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- 3.38. La autonomía reconocida en el artículo 191 de la Constitución Política no es solo una declaración formal, sino la capacidad efectiva del gobierno regional para gestionar el desarrollo de su circunscripción. El Tribunal Constitucional ha precisado que esta autonomía abarca la potestad de autogobernarse sin romper el concepto unitario del Estado. En ese sentido, el Proyecto de Ley interfiere en dicha autonomía al incorporar reglas específicas sobre la manera en que los gobiernos regionales y locales deben desarrollar actuaciones vinculadas a la prevención y reducción del riesgo frente a lluvias e inundaciones, restringiendo el margen de decisión que les corresponde dentro de sus competencias.
- 3.39. En esa misma línea, conforme a lo advertido por la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres, la propuesta normativa regula materias que ya forman parte de las funciones ejercidas por los gobiernos regionales y locales en el marco del SINAGERD, particularmente respecto a la identificación de niveles de riesgo, formulación de planes específicos y ejecución de medidas preventivas.
- 3.40. Por tanto, podemos concluir que el Poder Legislativo no podría afectar ni restringir la competencia exclusiva que recae sobre los Gobiernos Regionales y Locales, como se pretende con el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR al establecer disposiciones específicas sobre materias cuya planificación, organización y ejecución corresponde desarrollar a dichas entidades dentro de su ámbito competencial. Ello, conforme a lo advertido por la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres vulnera la autonomía reconocida a los gobiernos regionales y locales en el artículo 191 y 194 de la Constitución Política del Perú.

Afectación al Principio de coherencia normativa

- 3.41. Como punto de partida debemos tener en consideración la definición del Principio de Coherencia Normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 48 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 047-2004-AI/TC, que señala:

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

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

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

- 3.42. En el presente caso, el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR, al disponer medidas relacionadas con zonas de intervención prioritaria, infraestructura preventiva, criterios de prevención frente a lluvias e inundaciones y mecanismos de coordinación institucional, no guarda una adecuada armonía con el marco normativo vigente, generando inconsistencias en su aplicación.
- 3.43. En ese sentido, la propuesta legislativa introduce una regulación adicional sobre materias ya desarrolladas por la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 048-2011-PCM y demás disposiciones emitidas por el ente rector, incorporando reglas que no se articulan con la estructura funcional y competencial ya prevista por el ordenamiento jurídico.
- 3.44. Asimismo, de acuerdo con lo señalado por la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres (SGRD), el Estado peruano ya cuenta con un marco legal e institucional especializado para la gestión del riesgo de desastres, el cual comprende procesos, componentes y mecanismos de actuación destinados a la prevención, reducción y control permanente de los factores de riesgo, así como competencias asignadas a los distintos niveles de gobierno y entidades involucradas.
- 3.45. Del mismo modo, conforme a lo advertido por la SGRD, la propuesta normativa regula materias que ya se encuentran previstas en el marco del SINAGERD, particularmente aquellas vinculadas con la identificación y priorización de riesgos, la implementación de acciones de prevención y reducción del riesgo, la formulación de planes específicos y los mecanismos de coordinación entre entidades públicas. En tal sentido, el propio órgano técnico ha señalado que las disposiciones contenidas en los artículos 3, 4, 5 y 6 del Proyecto de Ley ya se encuentran reguladas en la normativa vigente.
- 3.46. En ese contexto, la propuesta normativa no se integra de manera armónica al sistema jurídico vigente, sino que incorpora una regulación paralela sobre materias previamente desarrolladas por el ordenamiento, generando duplicidad regulatoria y superposición de disposiciones, afectando la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.
- 3.47. De igual manera, la propuesta normativa carece de una adecuada articulación con el marco institucional y funcional del SINAGERD, pues no identifica vacíos regulatorios ni desarrolla mecanismos que permitan diferenciar el nuevo régimen propuesto respecto de las disposiciones ya existentes, limitándose a reiterar funciones, mecanismos y competencias previamente reconocidos por el ordenamiento jurídico.
- 3.48. En consecuencia, el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR quiebra la unidad sistémica del orden jurídico al introducir disposiciones incompatibles y no articuladas con el marco normativo vigente, lo que constituye una vulneración directa al principio de coherencia normativa, por lo que, el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR **no resulta viable**.
- 3.49. Finalmente, cabe mencionar que el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Defensa, conforme a lo establecido en el artículo 4⁹ del Decreto Legislativo N° 1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio

⁹ MINISTERIO DE DEFENSA



de Defensa; y, del Ministerio del Ambiente, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente¹⁰; motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D000435-2026-PCM-SC la Secretaría de Coordinación trasladó 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 se emitan sean remitidas directamente a las referidas comisiones congresales.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1. En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera no viable el Proyecto de Ley N° 13797/2025-CR "Ley que promueve infraestructura preventiva para reducir el impacto de lluvias e inundaciones".
- 4.2. Al contener, el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Ambiente, mediante el Oficio Múltiple N° D000435-2026-PCM-SC la Secretaría de Coordinación, 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° D000010-2026-PCM-SGRD-SMA de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JOSE LUIS ROJAS ALCOGER
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

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.

¹⁰ Ministerio del Ambiente

Artículo 4.- Ámbito de competencia del Ministerio del Ambiente

4.1 El Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas.

4.2 La actividad del Ministerio del Ambiente comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos correspondientes.