Proyecto de Ley N°...4678/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
05 ABR. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 17:15

**LEY QUE REGULA LOS ACTOS PREVIOS Y EJECUCION PARA LA INFRAESTRUCTURA DE OBRAS PÚBLICAS EN ZONAS DE RIESGO E INTRODUCE RESPONSABILIDADES EN AUTORIDADES QUE NO LAS PRIORICEN, PARA PREVENIR DESASTRES NATURALES Y SEQUIAS**

La Congresista de la República **Rosselli Amuruz Dulanto** del grupo parlamentario AVANZA PAIS que suscriben, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y, en concordancia con los artículos 22°, inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

**LEY QUE REGULA LOS ACTOS PREVIOS Y EJECUCION PARA LA INFRAESTRUCTURA DE OBRAS PÚBLICAS EN ZONAS DE RIESGO E INTRODUCE RESPONSABILIDADES EN AUTORIDADES QUE NO LAS PRIORICEN, PARA PREVENIR DESASTRES NATURALES Y SEQUIAS**

## FÓRMULA LEGAL

### ARTÍCULO 1.- Objetivo y fines de la ley

La presente ley tiene por objeto regular la infraestructura de obras públicas en zonas de riesgo e introducir responsabilidades en autoridades, que por distintas causas no den prioridad a la ejecución de obras públicas de infraestructura en zonas de riesgo para prevenir desastres naturales y sequias.

### ARTÍCULO 2.- Base legal

La Infraestructura de obras públicas en zonas de riesgo se encuentran contempladas en la Ley N°29664 que crea Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres SINAGERD y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, la Ley N°30556 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 (ARCC), la Ley N°30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, Resolución Legislativa N° 26536 que aprobó la "Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación de los países afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular África", el Decreto Supremo N° 008-2016-MINAM que Aprueban Estrategia Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía 2016-20130, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de

Desastres al 2050, aprobada por el Decreto Supremo N° 038-2021-PCM, el Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje 2022-2024 aprobado por Decreto Supremo N° 047-2022-PCM; así como otras normas específicas en materia de prevención del Estado frente a desastres naturales y sequías.

**ARTÍCULO 3.- De la Gestión de Riesgos**

Las entidades comprendidas en todos los niveles de gobierno, desde la formulación presupuestaria, están obligadas a cumplir sobre las obras públicas a su cargo, directo o indirecto, con un planeamiento previo y plan de contingencia en caso de desastres por motivos climáticos, en especial las obras cercanas a quebradas y riberas fluviales; así como las medidas eficaces para mitigar los efectos en las zonas vulnerables a las sequías y puedan poner en riesgo los cultivos o ampliaciones agrícolas.

**ARTÍCULO 4.- Responsabilidad política, administrativa y penal funcional**

Las autoridades y funcionarios de los tres niveles de gobierno, tienen el deber y obligación de priorizar desde la formulación presupuestal, toda obra tendiente a prevenir los desastres naturales y sequías, bajo responsabilidad política, administrativa, civil y penal por su acción u omisión, que causen graves daños o muertes.

**ARTÍCULO 5.- Modificaciones del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público**

Modifíquese el numeral 3 del inciso 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público, con el texto siguiente:

**"Artículo 7. Titular de la Entidad**

**7.1** El Titular de la Entidad es responsable en materia presupuestaria, y de manera solidaria, según sea el caso, con el Consejo Regional o Concejo Municipal, el Consejo Directivo u Organismo Colegiado con que cuente la Entidad. Para el caso de las Entidades señaladas en los incisos 6 y 7 del párrafo 3.1 del artículo 3 del presente Decreto Legislativo, y de las empresas de los Gobiernos Regionales y Locales, el Titular de la Entidad es la más alta autoridad ejecutiva.

**7.2** El Titular puede delegar sus funciones en materia presupuestaria cuando lo establezca expresamente el presente Decreto Legislativo, las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público o la norma de creación de la Entidad. El Titular es responsable solidario con el delegado.

**7.3** El Titular de la Entidad es responsable de:

1. Efectuar la gestión presupuestaria en las fases de programación multianual, formulación, aprobación, ejecución y evaluación, y el control del gasto, de conformidad con el presente Decreto Legislativo, las Leyes de Presupuesto del Sector Público y las disposiciones que emita la Dirección General de Presupuesto Público, en el marco de los principios de legalidad y presunción de veracidad.
2. Conducir la gestión presupuestaria hacia el logro de las metas de productos y resultados priorizados establecidos en las Leyes Anuales de Presupuesto del

Sector Público, en coordinación con el responsable de los Programas Presupuestales, según sea el caso.

3. Determinar las prioridades de gasto de la Entidad en el marco de sus objetivos estratégicos institucionales que conforman su Plan Estratégico Institucional (PEI), y sujetándose a la normatividad vigente. **Dentro de las prioridades deben comprenderse las obras de infraestructura para prevenir los desastres naturales y sequías."**

**ARTÍCULO 6.- Modificaciones del artículo 21° de la Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD)**

**"Artículo 21.- Sanciones**

En los casos que la presente Ley o su reglamento lo señalen, el órgano rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres impone sanciones de inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva, económicas, así como de amonestación, multa, suspensión y revocación de certificados, permisos, registros y autorizaciones, clausura temporal o definitiva de establecimientos y demolición, a quienes transgredan la presente Ley.

Conjuntamente con las sanciones administrativas que se impongan al infractor, se le exige la reposición de la situación alterada a su estado anterior, así como la indemnización por los daños y el perjuicio ocasionado.

**Independientemente de la responsabilidad política que establezca el Congreso de la República sobre el órgano rector por cualquier omisión en el cumplimiento de la presente ley, la imposición de sanciones a funcionarios corresponde a los titulares de cada entidad**, la imposición de sanciones a gobernadores regionales o alcaldes, está a cargo del Consejo Regional o Concejo Municipal, según corresponda, bajo responsabilidad, y, en atención al pedido del órgano rector del SINAGERD. Dicho pedido debe precisar la función o funciones que hayan sido incumplidas por la autoridad regional o local."

**ARTÍCULO 7.- Modificaciones del artículo 22° de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

Modifíquese el artículo 22° de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con el texto siguiente:

**"Artículo 22.- Vacancia del cargo de Alcalde o Regidor**

El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, en los siguientes casos:

1. Muerte;
2. Asunción de otro cargo proveniente de mandato popular;
3. Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones;
4. Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta (30) días consecutivos, sin autorización del concejo municipal;
5. Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal;

6. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad;
7. Inconcurrencia injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses;
8. Nepotismo, conforme a ley de la materia;
9. Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la presente Ley;
10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección. Para efecto del numeral 5 no se considera cambio de domicilio el señalamiento de más de un domicilio, siempre que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial.
11. **Por haber omitido dentro de las prioridades de la formulación presupuestaria o ejecución, las obras de infraestructura para prevenir los desastres naturales y sequías dentro de su jurisdicción."**

**ARTÍCULO 8.- Modificaciones del artículo 30° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**

Modifíquese el artículo 30° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con el texto siguiente:

**"Artículo 30.- Vacancia**

El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:

1. Fallecimiento.
2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.
3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.
4. Dejar de residir de manera injustificada hasta un máximo de 180 días en la región o por un término igual al máximo permitido por Ley para hacer uso de licencia.
5. Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres sesiones consecutivas o cuatro alternadas durante un año.
6. **Por haber omitido dentro de las prioridades de la formulación presupuestaria o ejecución, las obras de infraestructura para prevenir los desastres naturales y sequías dentro de su jurisdicción**.

La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros, para el caso del Gobernador Regional y Vicegobernador Regional, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para el caso de los Consejeros Regionales. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable."

**ARTÍCULO 9.- Modificaciones del artículo 377° del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635**

Modifíquese el Artículo 377° del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, con el texto siguiente:

**" Artículo 377. Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales**

El funcionario público que, ilegalmente, omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa.

Cuando la omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales esté referido a una solicitud de garantías personales o caso de violencia familiar, la pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años.

**Cuando la omisión se encuentre relacionado con las prioridades de la formulación presupuestaria o ejecución, sobre obras de infraestructura para prevenir los desastres naturales y sequías dentro de su jurisdicción, la pena será privativa de la libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años".**

Lima, 03 de abril de 2023.

**ROSSELLI AMURUZ DULANTO**
**Congresista de la República**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 04/04/2023 19:24:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2023 17:07:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2023 11:58:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2023 20:14:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2023 13:59:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2023 16:46:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2023 14:25:31-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **11** de **abril** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4678/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; y**
2. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**JAVIER ÁNGELES ILLMANN**
**Oficial Mayor**
**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## ANTECEDENTES

La finalidad de la presente iniciativa legislativa busca reducir o eliminar que los desastres naturales o sequías afecten la vida, salud y bienestar de los peruanos. De esta manera se introduce responsabilidades políticas, administrativas, penales y civiles, en las autoridades y funcionarios encargados de la Gestión de riesgo de desastres y evitar su inacción mediante la imposición de sanciones efectivas, cuando por acción u omisión causen graves daños o muerte.

La mala política de infraestructura y obras públicas ha tenido consecuencias graves en la vida, salud, propiedad, producción de la población afectada, causando zozobra y caos económico y social

DAÑOS POR SECTOR Y ESTIMADOS DE RIESGO PARA EL FENÓMENO EL NIÑO 1982-1983 Y 1997-1998 (FRENCH Y MECHLER, 2017) Y EL NIÑO COSTERO 2017 (INDECI 2017).

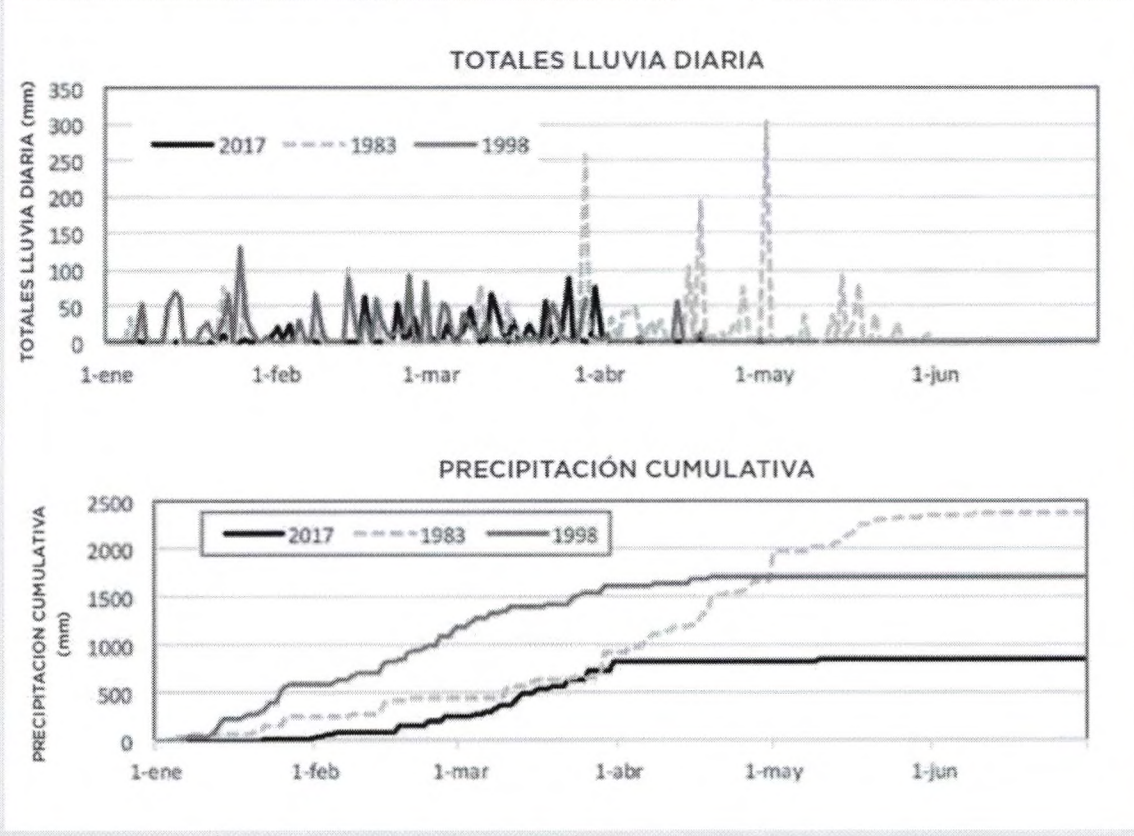
| | 1982-1983<br>El Niño | 1997-1998<br>El Niño | 2017<br>El Niño Costero |
|---|---|---|---|
| Población | 512 muertos, 1.27 millones de afectados | 366 muertos, 0.53 millón de afectados | 114 muertos, 1.08 millón de afectados |
| Infraestructura de transporte | 2600 km de vías, 51 puentes | 3136 km de vías, 370 puentes | 4931 km de vías, 881 puentes (489 totalmente destruidos) |
| Vivienda | 98 000 casas destruidas; 111 000 dañadas | 48 563 casas destruidas; 108 000 dañadas | 38 728 viviendas colapsadas, 372 020 dañadas y 27 635 totalmente destruidas |
| Educación | 875 escuelas dañadas | 2873 escuelas dañadas | 2150 escuelas dañadas |
| Salud | 260 puestos de salud dañados | 580 puestos de salud dañados | 726 puestos de salud dañados |
| Pérdidas totales en dólares americanos | 3.28 mil millones (en USD de 1998) | 3.5 mil millones (1998) | ~3.9 mil millones (2017) |

La infraestructura para obras públicas en zonas de riesgo ante desastres naturales sirve para prevenir inundaciones, tanto en zonas urbanas como zonas rurales. Son obras que evitan el desborde de ríos, inundación de las riberas y aluviones de lodo en las quebradas.

## FUNDAMENTOS QUE JUSTIFICAN LA INICIATIVA LEGAL

La historia reciente nos muestra evidencias claras de las consecuencias de no tomar precauciones frente a fenómeno natural recurrente, que devastó la costa norte siendo memorables los fenómenos del niño de 1983, 1998 y 2017.

**TOTALES DE LLUVIA DIARIA Y PRECIPITACIÓN CUMULATIVA DESDE 1 DE ENERO AL 30 DE JUNIO DE 1983, 1998, Y 2017 PARA PIURA. LOS DATOS DE LLUVIA FUERON DESCARGADOS DE TUTIEMPO.NET***




*https://www.tutiempo.net/clima/ws-844010.html

### Fenómeno El Niño de 1982-1983

A finales d 1982 y los primeros meses de 1983 se dio uno de los episodios más fuertes originados por El Niño en el siglo pasado, causando severos daños a la población y a la

economía nacional. Entre más de 1´330,000 damnificados, 514 fallecidos y ciento de miles de hectáreas de cultivo afectadas, en el norte las intensas lluvias y por el sur la sequía, generaron más perjuicios en Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Puno.

Las precipitaciones pluviales fueron intensas también en la sierra central, dando lugar a deslizamientos de agua, lodo y rocas (Huaycos) así como activación de quebradas que arrasaron con todo a su paso. Lima no fue ajena a estas desgracias, ya que el abastecimiento de agua potable a la población se tuvo que limitar por las aguas turbias en la principal planta de abastecimiento (Atarjea).

Las poblaciones en las riberas de los ríos Rímac y Chillón terminaron muy afectadas. Hasta puentes fueron arrasados y principales calles de la capital fueron inundadas.

En Carapongo, Lima, un grupo de pobladores espera ser rescatado, 1983.

Las pérdidas económicas sumaron más de 3,280 millones de dólares según el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

**Fenómeno El Niño de 1998**

En enero de 1998, la Organización Meteorológica Mundial (OMM), pronosticó los daños probables que ocasionaría El Niño en todo el mundo y en especial, América Latina y el Perú sería uno de los más afectados por estar en el epicentro del fenómeno, como así ocurrió, ya que, al igual de 1982/83, las regiones de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash hasta Lima fueron muy afectadas, sobre todo las zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las zonas rurales en proceso de producción.

Desborde del río Huaycoloro, Piedra Liza 1998.

En las zonas urbanas se dañaron o destruyeron los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, y también se interrumpió o racionó el servicio. En ambos casos fue preciso suministrar agua mediante camiones cisternas por tiempo prolongado. La generación de electricidad se vio afectada en las zonas de sequía y los servicios de salud demostraron su ineficiencia.

Las inundaciones dañaron la infraestructura agropecuaria, aminoraron el hato ganadero, se redujo la producción en forma significativa tanto en las áreas inundadas como en las de sequía. La pesca y su procesamiento se vio perjudicado por los cambios en la temperatura y salinidad en el mar. La industria y el comercio sufrieron pérdidas de existencias y redujeron su producción y ventas por el menor volumen que procesaron y comercializaron debido a las inundaciones y las sequías. La minería también acusó deterioro por inundaciones en sus instalaciones y mermas en producción. El turismo vio estragos en su infraestructura y sus ingresos se redujeron debido a la imposibilidad de contar con los servicios de agua y energía durante períodos que coincidieron con la temporada de más alta ocupación.

Según el Instituto Nacional de Defensa Civil, el Perú sufrió pérdidas económicas de 3,549 millones de dólares.

**Las inundaciones por El Niño Costero 2017**

En enero de 2017 las aguas de la costa peruana se calentaron velozmente. Las tormentas costeras en las zonas bajas llevaron lluvias intensas a zonas de elevación mucho más bajas de lo normal. Los ríos y arroyos que suelen estar secos se inundaron rápidamente. Lluvia constante, inundaciones y deslizamientos de tierra afectaron a muchos ciudadanos, desde Ica hasta la frontera norte con Ecuador, prolongándose por un lapso de tres meses. Las inundaciones causaron la muerte de 162 personas y afectaron a casi 1.5 millones de personas, además dañaron cientos de miles de hogares.

Por otro lado, la infraestructura crítica también fue comprometida e interrumpió el acceso para llegar a cientos de comunidades y pueblos que necesitaban ayuda urgentemente.
El Perú es uno de los países más vulnerables a desastres por inundaciones, deslizamientos de tierra, terremotos, tsunamis, sequías e incendios, y no existe forma de saber cuándo ocurrirá el próximo desastre.

Las inundaciones de 2017 han dejado a muchas comunidades y hogares en una pobreza y vulnerabilidad aún mayor y los impactos de un nuevo evento serían desastrosos. El Perú se encuentra en la costa oeste de América del Sur y comparte fronteras con cinco países: en el norte limita con Ecuador y Colombia; en el este con Brasil; en el sureste con Bolivia y en el sur con Chile. La Cordillera de los Andes recorre el Perú de norte a sur. En la parte oriental se ubica la Amazonía, que recibe uno o más metros de lluvia anualmente y, en algunos años y en ciertos lugares, acoge diez metros.

La parte occidental de los Andes es seca y árida, en pocas oportunidades acumula más de 210 mm de lluvia al año. 53 ríos principales desembocan en la vertiente occidental de los Andes, pero solo 12 de ellos fluyen durante todo el año. Otros conducen agua entre diciembre y marzo durante la época lluviosa en las montañas, otros son principalmente secos y fluyen solamente en los años más húmedos. Durante el periodo seco, es probable que las personas que se mudan a estas áreas no distingan que estos son ríos.

Lleva el nombre de "El Niño" debido a que los pescadores notaban un calentamiento en las aguas de la costa en época de Navidad. El término fue adoptado por la comunidad internacional para describir la fase cálida de la Oscilación Sur de El Niño (ENSO), que está asociado con una franja de agua cálida del océano que se desarrolla en la parte central y este ecuatorial del Océano Pacífico con inclusión de la costa de Sudamérica.

La ciudad de Piura está ubicada en la parte norte de la planicie costera, aproximadamente a 100 km al sur de Ecuador, a 50 km de la costa al occidente y a 60 km de las estribaciones de los Andes al este. El paisaje es plano, caracterizado por pequeños drenajes, depresiones y elevaciones superficiales y por la presencia del río Piura; la fuerte lluvia se filtra rápidamente en la tierra seca y en las estribaciones andinas; los ríos inundan las montañas sin aviso y aumentan los caudales; el agua de lluvia se acumula en los drenajes y depresiones superficiales. Durante las lluvias intensas, los depósitos de agua suelen ser muy profundos, particularmente en áreas donde el drenaje natural ha sido bloqueado.

La ciudad de Piura está dividida en este y oeste por el río del mismo nombre. Al pasar por la ciudad, el río tiene varios pies de ancho, los diques que fueron construidos desde 1984 están en ambos lados del río y en algunos lugares se elevan de los pisos bajos de las estructuras que protegen. El canal del río tiene arena en su fondo y a lo largo de sus márgenes, algunas zonas están desbordadas de vegetación.

La temperatura superficial del mar, superior al promedio y asociada con el fenómeno, causa un desplazamiento de dirección de los vientos del océano provocando cambios significativos en el clima en América Central, América del Sur, Indonesia, y Australia.[1]
Uno de los pocos factores mitigables de El Niño es que puede ser pronosticado. Tarda algunos meses que el viento, la presión y temperatura de la superficie marina produzcan el fenómeno, y el monitoreo y modelamiento actual nos permite pronosticarlo. Aunque los pronósticos no sean perfectos, ayudan para preparar acciones tempranas.

El Niño Costero, como lo han descrito los especialistas, ocurre cuando los vientos costeros, que por lo general soplan de sur a norte, se debilitan. Esto permite que el agua caliente de la costa ecuatoriana se mueva al sur, creando temperaturas de la superficie marina inusualmente calientes en la costa norte del Perú. Registros de comienzos de 1900 muestran que el Fenómeno El Niño de 1925 fue probablemente similar al de 2017[2] Más de un siglo después, y a diferencia del Fenómeno El Niño, los científicos aún no pueden predecir los calentamientos de la costa porque dependen de los vientos, cuyos pronósticos toman unas dos semanas.

El crecimiento económico del Perú en los años recientes ha sido notable, especialmente entre 2005 y 2011, período donde la economía creció en promedio un 7 %[3]. Este auge se atribuye en gran medida a prácticas extractivistas, como la minería y explotación forestal (ambos contribuyen al cambio climático), y varias políticas públicas dirigidas a temas como la anemia en la niñez, mortalidad materna y provisión de servicios en asentamientos informales. El crecimiento económico ha promovido una importante reducción de la pobreza y pobreza extrema en estos años[4].

---

[1] www.nooa.gov - National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA)
[2] Martínez y Takahashi, 2017.
[3] Cockburn et allius 2015
[4] Ïdem.

La mayoría de inversiones para el desarrollo se ha centrado en zonas urbanas de la costa y las tasas de pobreza se mantienen altas. La migración ha cambiado profundamente el panorama de riesgo en el Perú. Al trasladarse a ecosistemas totalmente diferentes, los nuevos migrantes no poseen conocimientos de los riesgos existentes en la costa y, por lo tanto, no pueden adaptar técnicas de construcción tradicional y medidas de adaptación al cambio climático en su nuevo ambiente.

La migración ha incrementado la población de pobres en zonas urbanas a lo largo de la costa. Estos grupos se han "asentado donde quiera que han podido en áreas marginales donde nadie quiere vivir si no fuera porque la pobreza los obliga"[5], formando grandes extensiones de asentamientos informales. El 70 % de la población peruana vive en tierras invadidas o asentamientos informales.

Con el paso de los años, la población ha construido viviendas en cauces secos o en barrancos empinados, donde las inundaciones ocurren sin mayor aviso. El gobierno ha sido tolerante con estos asentamientos, y con frecuencia les ha brindado acceso a servicios básicos, como agua y saneamiento. Los gobiernos locales suelen dar constancia de posesión antes de las elecciones. Con la aceptación de los asentamientos informales, el tráfico de la tierra ha ido en aumento. El tráfico de la tierra consiste en invadir terrenos privados y de propiedad del Estado y venderlos. Muchos traficantes de tierra (a veces asociados a sindicatos de construcción civil) invaden tierras no habitadas, con frecuencia marginales que pertenecen al Estado o áreas donde la tenencia de la tierra está en litigio judicial. Una ley peruana de invasión de tierras establece que, si nadie impugna la invasión de la tierra en tres días, los invasores pueden permanecer en el área. Con frecuencia, aquellos que tienen influencia o dinero pueden también comprar la tierra directamente al Estado, aun cuando muchas de estas áreas han sido designadas como zonas de seguridad del río o tierras inhabilitadas para la construcción.

El resultado final de esta corrupción y la construcción en tierras de alto riesgo es que hoy en día las planicies inundables, cauces de ríos, y otras tierras de alto riesgo tienen muchos habitantes. La construcción en zonas de alto riesgo empeora por la aridez de la pendiente del Pacífico peruano. Al existir muy poca precipitación durante la mayor parte del año, la

[5] Dan Collyns, 2017

infraestructura se ubica en zonas propensas a inundaciones, y se construye de tal forma y con materiales que no son capaces de aguantar grandes lluvias y escurrimiento superficial. Como resultado, las precipitaciones fuertes durante los años intensos de El Niño son particularmente destructivas.

El Niño destruye los medios de sustento de las personas. Las fallas y pérdidas de infraestructura tienen impactos en sectores económicos claves, en particular, en la pesquería, agricultura, sector servicios como educación y salud, construcción y transporte.

La pesquería es gravemente impactada por los cambios dramáticos de temperatura, y con frecuencia toma un año o más para recuperarse. Las inundaciones y deslizamientos destruyen las tierras productivas ya que la agricultura es altamente dependiente del clima y susceptible a las varias amenazas. Durante los fenómenos de 1982-1983 y 1997-1998, la agricultura sufrió daños importantes y de largo plazo.

La agricultura es uno de los sectores económicos más importantes del Perú, representa el 7 % del PIB, y emplea a un 23.3% de la población económicamente activa del Perú. Las prácticas agrícolas van desde agricultura de subsistencia hasta la agricultura industrializada[6]. El área costera al occidente de los Andes es la zona agrícola más productiva del Perú y mucha de la producción se exporta (limones, uvas, mango, algodón,

[6] United States.Agency for International Development – USAID, 2011.

espárragos, etc.). En Piura y Lambayeque, grandes agroindustrias han venido creciendo. Estas industrias pueden permitirse el acceso al agua e infraestructura de servicios necesaria (por ejemplo, irrigación, transporte, saneamiento) en contraste con las pequeñas granjas agrícolas que no disponen de los recursos necesarios [7]. Las inundaciones en el Perú fueron una sorpresa.

La Administración Nacional Oceanográfica y Atmosférica de los Estados Unidos (NOAA) y agencias de meteorología regionales y del Perú no pudieron predecir el evento. Las temperaturas de la superficie marina costera comenzaron a aumentar a fines de diciembre. La humedad incrementó con las temperaturas de la superficie marina y las lluvias comenzaron en enero a lo largo de la costa central en Ica y en Lima. El gobierno comprendió que estaban enfrentando condiciones de lluvia similares al Fenómeno El Niño solo cuando las temperaturas marinas aumentaron alcanzando un pico de 6.6°C sobre lo normal el 31 de enero de 2017. Con las inundaciones iniciales ocurridas en enero, el Centro Nacional de Operaciones de Emergencia (COEN) fue activado y la participación y la actividad aumentó al mismo tiempo que las inundaciones se extendían. El 23 de febrero, a través de un Decreto Supremo, se declaró emergencia en Tumbes, Piura y Lambayeque, regiones en el norte del Perú. A nivel nacional, se dieron informes diarios en el que cada institución relacionada con la GRD[8] presentó información respecto a análisis de riesgos, modelamiento climático, datos meteorológicos, la situación de ríos y lagunas, temperatura del mar y tipos de peces vistos (para monitorear los cambios en la temperatura del mar y el mercado pesquero). Se difundieron alertas a los Ministerios, al primer ministro y a los gobiernos regionales. Las alertas aprobadas fueron diseminadas, por lo menos tres horas antes de las inundaciones; sin embargo, algunas alertas no fueron difundidas hasta después de que el evento había iniciado.

[7] Ídem.
[8] Gestión de Riesgo de Desastres (GRD)

Inundación en Piura y Catacaos, 2017.

En Piura, los habitantes sufrieron inundaciones periódicas con las lluvias intensas de febrero y marzo, pero las inundaciones más graves ocurrieron el 26 y 27 de marzo, cuando las lluvias intensas se combinaron con un aumento de los caudales del río. El río Piura creció por encima de la altura de los diques de la ciudad y se desbordó a través de los espacios abiertos en las paredes de cemento, empeorando la inundación por las fuertes lluvias en la Plaza de Armas.

El drenaje de la ciudad, construido después de El Niño 1982-1983 y mejorado después de El Niño 1997-1998 falló. En el sur de la ciudad los diques se rompieron y ocasionaron inundaciones graves en Catacaos y Curamori, donde el agua profunda y rápida mató a cuatro personas. El 29 de marzo, el gobierno nacional declaró emergencia de nivel 5 en la región de Piura y recibió ayuda internacional. La declaración de emergencia fue originalmente por 60 días, pero se extendió por 45 días adicionales y luego nuevamente por 60 días más.

Vista aérea de Piura, inundación 2017

*La declaración de emergencia de nivel 5 como resultado de El Niño Costero fue en respuesta a la intensidad y escala de las inundaciones en Piura. La ciudad entera, un centro económico importante, sufrió impactos y daños en las viviendas y el número de habitantes desplazados fue muy alto. Las Fuerzas Armadas movilizaron 3600 tropas y*

*asistieron a más de 5000 personas durante las primeras 48 horas. Un total de 10 000 personas afectadas en el distrito de Catacaos fueron reubicados en albergues en Piura. Se instalaron 31 refugios y 1,041 carpas para 11,652 personas[9].*

*La magnitud del daño se debió en parte a la escasa preparación y comunicación. El COEN es responsable de generar notificaciones y alertas oficiales. Estas alertas se generan en Lima basadas en información disponible para las entidades ubicadas en la sala del COEN.*

*Hay algunos mecanismos formales para entregar información al nivel nacional por parte de los niveles locales y regionales. Los COER reciben las notificaciones de alerta del COEN y son responsables de difundir esa información a los gobiernos locales y COEL. Sin embargo, solamente algunos COEL son activos mientras otros no se han reunido en varios años. En el caso de los gobiernos locales que recibieron alertas, la difusión fue variada. Las alertas no fueron difundidas con la suficiente rapidez, en algunos casos por razones simples como la falta de sirenas y megáfonos a pesar que en Piura, las autoridades locales recibieron las alertas del COER a través del WhatsApp y la radio.*

*En el caso de las alertas que fueron difundidas a tiempo, las personas no creyeron en los avisos y no actuaron con precaución hasta que vieron la subida del agua. Algunos negocios en la Plaza de Armas, por ejemplo, asumieron que el agua no continuaría subiendo. Solamente cuando se dieron cuenta de que la subida del agua no se detendría comenzaron a mover muebles y otras pertenencias. En otros lugares, las viviendas recibieron alertas, pero no evacuaron por temor a que sus casas sean saqueadas; solo abandonaron las viviendas cuando el agua era demasiado profunda.[10]*

**Efectos del ciclón Yaku (2023)**

El Perú nuevamente ha sufrido los efectos de un desastre, en este caso del ciclón Yaku. El mes de marzo de 2023 ha sido el más devastador desde Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima e Ica.

[9] Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión, UNDAC, 2017
[10] Venkateswaran, K., MacClune, K. and Enríquez, M.F. (2017). El Niño Costero: Las inundaciones de 2017 en el Perú. http://floodresilience.net/resources/collection/perc

Según el propio Ministro de Economía y Finanzas, Sr. Alex Contreras en sesión de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, ha informado que *el ciclón Yaku generó la afectación de 659 kilómetros de carreteras (costo 332 millones de soles), 351 canales de riego (186 millones), 216 puentes (674 millones), y 82 kilómetros de redes de agua (14 millones), y que 56 instituciones educativas afectadas (13 millones de soles), cinco establecimientos de salud (30 millones), 1,666 viviendas destruidas (28 millones) y 2,510 viviendas inhabitables (42 millones)*[11].

Refiere el alto funcionario público que las pérdidas en lo que va del mes de marzo de 2023 llegan a más de 1,300 millones de soles y es posible se dupliquen al momento de evaluar el estado de los distritos, posteriormente el Gobierno Nacional, previo a un informe del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD). declaró en emergencia a 400 distritos en el Perú, específicamente en el norte y en Lima.

A estas pérdidas lamentables hay que sumarles 58 víctimas de muerte por efectos de la presencia del ciclón Yaku, sobre todo en zonas de pobreza extrema, y las enormes pérdidas en agricultura, ganadería, pesca, industria, comercio y turismo.

## LA INVERSION PÚBLICA DESDE EL NIÑO COSTERO DE 2017

La Autoridad para la Reconstrucción con Cambios de la Presidencia del Consejo de Ministros, publica en su página web, transferencias proyectadas hasta el 2023 ascendente a 26,610 millones de soles.[12]

Estas enormes sumas de dinero transferencias a ARCC, no han tenido el impacto traducido en obras de infraestructura para mitigar los efectos de los desastres naturales, afectando la vida, la salud, la educación y el bienestar de la población.

Los efectos del ciclón Yaku han desvestido de cuerpo entero a la alta e inerte burocracia de la administración pública. A esto hay que sumarle los efectos de un niño costero en el mes de abril y mayo en el país.

---

[11] https://elperuano.pe/noticia/208606-mef-danos-ocasionados-por-ciclon-yaku-podria-alcanzar-los-s-2600-millones#:~:text=En%20su%20presentaci%C3%B3n%20en%20la,de%20agua%20(14%20millones).

[12] https://www.rcc.gob.pe/2020/

## EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legal permite establecer responsabilidades a las autoridades y funcionarios de los tres niveles de gobierno, que no cumplan con priorizar las ejecuciones presupuestales de toda obra de prevención frente a los desastres naturales y sequías bajo responsabilidad política, administrativa, penal y civil, si por su acción u omisión causen graves daños o muertes.

El recuento de los desastres naturales, lluvias, desborde de ríos, inundaciones, friajes y sequías, a lo largo del tiempo permite ver que no estamos frente a eventos aislados, inesperados, imprevistos o ajenos a la realidad y es razonable atender y enfrentar los efectos destructivos con anticipación para evitar los graves daños materiales, lesiones graves y pérdida de vidas.

Es momento que desde las autoridades y funcionarios asuman responsabilidad frente a la población para que no se repitan casos de corrupción que además ocasionan un estado de caos y zozobra en la sociedad, la economía y población en general.

Del análisis de la gran mayoría de los informes de Contraloría[13], en Eventos vinculados al Ciclón Yaku, reconstrucción con Cambios y Gestión de Riesgo de Desastres; llegan a Conclusiones donde indican que han "*advertido una (1) situación adversa que afecta o podría afectar la continuidad del proceso, el resultado o el logro de los objetivos" (sic),* así en condicional y de forma imprecisa.

Luego elaboran Recomendaciones para:" Hacer *de conocimiento al Titular de la Entidad el presente Informe de Orientación de Oficio, el cual contiene la situación adversa identificada" (sic)* y otorgan un plazo para atender la recomendación.

Da la impresión que no existe una clara voluntad de seguir adelante con identificar responsables, señalar las conductas ilícitas y recomendar sanciones, lo cual genera la inquietud de una aparente impunidad o el riesgo de permitir el incumplimiento de la ley por parte de autoridades y funcionarios.

---

[13]**Informes de la Contraloría General de la República.**
**https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Avanzado.html**

Por eso, ante la percepción de la población sobre la inercia de la administración pública en mejorar las condiciones la hacer frente a los desastres; surge la necesidad de incorporar en el Código Penal, en las normas presupuestarias y especiales, el tipo de omisión agravada cuando el funcionario público omite la programación o ejecución de obras de infraestructura para prevenir las inclemencias de los desastres naturales, friajes o sequías, como una medida disuasiva para mejorar desde la administración pública los efectos de estos hechos, que generan enormes perjuicios en la población.

# ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

**1. Identificación de grupos de interés o actores**

a) El Estado

b) Las Autoridades y funcionarios

c) La población en su conjunto (sectores vulnerables, sectores urbanos y rurales)

**2. Impactos positivos y negación por actor**

| El Estado | |
|---|---|
| **BENEFICIO** | **COSTO** |
| • Al tener una norma que precisa la obligación del Estado en regular la infraestructura de obras públicas en zonas de riesgo para prevenir desastres naturales y sequias.<br>• La norma propuesta introduce responsabilidades a las autoridades o funcionarios que por distintas causas no den prioridad a la ejecución de obras públicas de infraestructura en zonas de riesgo.<br>• Asimismo, la presente iniciativa legislativa, por su naturaleza, no genera gasto público indebido, pues se está regulando una actividad existente en la práctica, señalando sus responsabilidades en caso de incumplimiento. | • Ninguno |

| Las Autoridades y funcionarios | |
|---|---|
| **BENEFICIO** | **COSTO** |
| • Las autoridades o funcionarios quedan obligados a priorizar la ejecución de obras públicas de infraestructura en zonas de riesgo para prevenir desastres naturales, inundaciones y sequias.<br>• Este beneficio, además, se ve reforzado por la situación de emergencia por el ciclón Yaku que hemos vivido este año. | • Ninguno |

| La Sociedad | |
|---|---|
| **BENEFICIO** | **COSTO** |
| • La sociedad asume la calidad de beneficiario de las obras públicas de infraestructura en zonas de riesgo para prevenir desastres naturales, inundaciones y sequias.<br>• Esta iniciativa crea regulación eficiente para la protección de derechos de los ciudadanos y un beneficio directo para la sociedad.<br>• Introduce responsabilidad a las autoridades y funcionarios los obliga y motiva para cumplir la ley y genera incentivos en favor de los ciudadanos responsables. | • Ninguno |

## VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley guarda correspondencia con el Acuerdo Nacional, en todas sus políticas de Estado tendientes a proteger la vida, la salud, la educación, el bienestar y la dignidad.

En efecto, desde la "Democracia y Estado de Derecho" podemos vincular la propuesta a las políticas de Estado quinta, octava y novena, incidiendo en el planeamiento estratégico, la descentralización y la defensa nacional, las cuales deben ser los principios rectores de nuestras autoridades a cargo de la administración de recursos para prevenir desastres y sequías.

Por eso, una vez más reiteramos, la necesidad de incorporar en el Código Penal, en las normas presupuestarias y especiales, el tipo de omisión agravada cuando el funcionario público omite la programación o ejecución de obras de infraestructura para prevenir las inclemencias de los desastres naturales o sequías, como una medida disuasiva para mejorar desde la administración pública los efectos de estos hechos, que generan enormes perjuicios en la población.