



CARGO

INFORME LEGAL N° 1128-2018-MINAGRI-SG/OGAJ

A : **MARY ROJAS CUESTA**
Secretaría General

De : **ALESSANDRA G. HERRERA JARA**
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión Legal respecto al proyecto de Decreto de Urgencia que aprueba medidas de carácter económico que permitan ejecutar acciones inmediatas en diversos departamentos del país en los cuales se han identificado puntos de alta vulnerabilidad en ríos y quebradas.

Referencia : Memorando N° 1949-2018-MINAGRI-SG-OGPP-DG
CUT N° 42210-2018.

Fecha : Lima, 21 de noviembre de 2018.

Por el presente me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto remite el proyecto de Decreto de Urgencia detallado en el asunto, a fin de emitir la opinión legal correspondiente:

1. ANTECEDENTES:

1.1. Mediante Oficio N° 830-2018-ANA-J/DPDRH de fecha 08 de noviembre de 2018, el Jefe de la Autoridad Nacional del Agua -ANA remite al Coordinador General (e) de la Unidad Sectorial de Coordinación Técnica Operativa (USCTO) del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) el Informe Técnico N° 024-2018-ANA-DPDRH-UEPH/JAT elaborado por la Dirección de Planificación y Desarrollo de los Recursos Hídricos, con relación a la reunión multisectorial que se llevó a cabo en las instalaciones de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, con relación a: i) Evaluación y análisis del escenario del próximo periodo de lluvias 2018-2019, ii) Acciones conjuntas a desarrollar con cargo a sus competencias o posibles arreglos institucionales, iii) Lineamientos para la elaboración del Plan de Contingencia o Plan de acción inmediata y iv) Identificación de tramos o puntos críticos de ríos y quebradas y acciones de ejecución de corto plazo.

En ese orden, se concluye que es necesario realizar un conjunto de acciones de limpieza, descolmatación de cauces y protección de riberas con roca al volteo en los puntos de alta vulnerabilidad, con la finalidad de recuperar la capacidad hidráulica de los cauces y reducir el riesgo de inundación en la próxima temporada de lluvias, indicando que la longitud a intervenir es de 107 km con una demanda de presupuesto referencial de S/. 153 439 767.94 Soles.

1.2. Mediante correo electrónico de fecha 09 de noviembre de 2018 la Dirección de Rehabilitación del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), remite el





*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

escenario de riesgos por lluvias de enero a marzo 2019 del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED.

Adjunto al expediente se observa la publicación denominada "Escenarios de Riesgo por Lluvias para el verano 2019. Enero -Marzo 2019".

- 1.3. Con Informe N° 607-2018-MINAGRI-SG-OGPP-OPRES de fecha 13 de noviembre de 2018, la Oficina de Presupuesto (OPRES) de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) comunica que se han identificado saldos de libre disponibilidad con cargo a los recursos del Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales – FONDES, autorizados por la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios y la Comisión Multisectorial del FONDES, por la fuente de financiamiento 1.Recursos Ordinarios y 5.Recursos Determinados, hasta por la suma de Ciento Cinco Millones Cuatrocientos Cincuenta y Seis Mil Setecientos Cuarenta y Ocho y 00/100 Soles (S/. 105 456 748,00), proyectados contra el compromiso de Doscientos Cuatro Millones Ochenta y Siete Mil Cuatrocientos Setenta y Dos y 00/100 Soles (S/. 204 087 472,00), proyectados contra el devengado conforme al Anexo del citado Informe.
- 1.4. Mediante Oficio N° 841-2018-ANA-J/DPDRH de fecha 15 de noviembre de 2018, el Jefe de la ANA remite al Coordinador General (e) USCTO del MINAGRI, el Informe N° 025-2018-ANA-DPDRH-UEPH/JAT, como informe complementario respecto a la identificación de puntos de alta vulnerabilidad en el que se recomienda: *"Debido al mal estado de conservación por falta de limpieza y mantenimiento de los principales ríos del país, siendo así que en la actualidad no soportarían la presencia de pequeñas o medianas precipitaciones, se debe priorizar las intervenciones con el desarrollo de las actividades de prevención en los 62 puntos de alta vulnerabilidad, plasmadas en las fichas referenciales correspondientes"*.
- 1.5. Con Informe N° 049-2018-MINAGRI-DM-USCTO de fecha 20 de noviembre de 2018, la USCTO concluye que: *"Se recomienda se solicite la declaratoria de urgencia ante las instancias correspondientes que permitan actuar de manera inmediata en la ejecución de las actividades de prevención en los 62 puntos de alta vulnerabilidad identificados por la Autoridad Nacional del Agua, a fin de prevenir los posibles daños por el efecto de los desastres naturales, para tal efecto se adjunta el proyecto de DU"*.
- 1.6. Mediante Memorando N° 1949-2018-MINAGRI-SG-OGPP-DG de fecha 20 de noviembre de 2018, la OGPP remite a Secretaría General el proyecto de Decreto de Urgencia que declara en emergencia departamentos con zonas de alta vulnerabilidad de ríos y quebradas; a fin de contar con el marco legal para viabilizar la reasignación de los recursos presupuestales hasta por Ciento Cinco Millones Quinientos Mil y 00/100 Soles (S/ 105, 500,000.00)
- 1.7. Mediante Nota de envío de fecha 20 de noviembre de 2018, Secretaría General remite a esta Oficina General los antecedentes señalados en los numerales precedentes; a fin de emitir la opinión legal y proyectar el dispositivo legal correspondiente, de ser el caso.





*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”*

- 1.8. Mediante Correo electrónico de fecha 21 de noviembre de 2018 la Oficina de Presupuesto comunica que el monto por el cual se requiere expedir el Decreto Supremo corresponde a la suma de Ciento Cinco Millones Doscientos Treinta y Cuatro Mil Doscientos Noventa y Cuatro y 00/100 Soles (S/. 105,234,294.00).

2. BASE LEGAL:

- 2.1. Constitución Política del Perú.
2.2. Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos.
2.3. Ley N° 30556, que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y se dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.
2.4. Decreto Legislativo N° 997, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, modificado por la Ley N° 30048.
2.5. Decreto Supremo N° 008-2014, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego y sus modificatorias.

3. ANÁLISIS:

- 3.1 Conforme al artículo 88 de la Constitución Política del Perú *“El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa (...)”*.
- 3.2 De conformidad con los numerales 4.4, 4.5 y 4.6 del artículo 4 del Decreto Legislativo 997, modificado por Ley 30048, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, se establece el ámbito de competencia de dicho Ministerio, entre otros, en materia de recursos hídricos, infraestructura agraria y riego y utilización de agua para uso agrario.
- 3.3 Asimismo, mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la referida Ley de Organización y Funciones se crea la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, responsable de dictar las normas y establecer los procedimientos para la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos.
- 3.4 Por otro lado, el artículo 119 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, establece que la ANA, conjuntamente con los Consejos de Cuenca respectivos, fomenta programas integrales de control de avenidas, desastres naturales o artificiales y prevención de daños por inundaciones o por otros impactos del agua y sus bienes asociados, promoviendo la coordinación de acciones estructurales, institucionales y operativas necesarias; desarrollando acciones en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD) tales como la reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres, el control de zonas críticas y fajas marginales en cauces de ríos y la identificación de puntos críticos.
- 3.5 En ese sentido, mediante Informe N° 025-2018-ANA-DPDRH-UEPH/JAT, la ANA comunica que ha identificado 62 puntos de alta vulnerabilidad en los ríos y quebradas, con la participación de las Administraciones Locales de Agua y el representante zonal del Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI).





*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

En ese sentido, se recomienda establecer medidas de prevención a través de actividades de limpieza, descolmatación de cauces y protección de riberas con roca al volteo que implican una longitud a intervenir de 2015.54 km con una demanda de presupuesto referencial de S/. 153 439 767.94 Soles.

- 3.6 Con relación a los recursos necesarios para la ejecución de las actividades de limpieza, descolmatación de cauces y protección de riberas, la OPRES ha señalado mediante Informe N° 607-2018-MINAGRI-SG-OGPP-OPRES que se han identificado saldos de libre disponibilidad con cargo a los recursos del FONDES, autorizados por la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios y la Comisión Multisectorial del FONDES, por la fuente de financiamiento 1.Recursos Ordinarios y 5.Recursos Determinados, hasta por la suma de Ciento Cinco Millones Cuatrocientos Cincuenta y Seis Mil Setecientos Cuarenta y Ocho y 00/100 Soles (S/. 105 456 748,00), proyectados contra el compromiso de Doscientos Cuatro Millones Ochenta y Siete Mil Cuatrocientos Setenta y Dos y 00/100 Soles (S/. 204 087 472,00), proyectados contra el devengado conforme al Anexo que remite adjunto al Informe citado.

Al respecto, cabe precisar que mediante Ley N° 30556 publicada en el Diario Oficial el Peruano el 29 de abril de 2017, se aprueban disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y se dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios; declarándose prioritaria, de interés nacional y necesidad pública la implementación de un Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios, de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno; en cuyo numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 30556 dispone que: "La totalidad de los recursos económicos que se requieran para la implementación de los componentes de El Plan son financiados con cargo al Fondo para intervenciones, ante la ocurrencia de desastres naturales (FONDES), creado mediante el artículo 4 de la Ley N° 30458, Ley que regula diversas medidas para financiar la ejecución de Proyectos de Inversión en apoyo de Gobiernos Regionales y Locales, los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos y la ocurrencia de desastres naturales(...)".

Disposiciones que la OPRES ha observado al momento de identificar los recursos disponibles para el desarrollo de las actividades de limpieza, descolmatación de cauces y protección de riberas, los mismos que según señala en el Informe N° 607-2018-MINAGRI-SG-OGPP-OPRES se encuentran con cargo a los recursos del FONDES, cumpliéndose con ello con lo dispuesto en la Ley N° 30556.

- 3.7 En virtud a lo expuesto y a la información remitida por la Dirección de Rehabilitación del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) conforme se detalla en el numeral 1.2 del presente Informe, la USCTO recomienda efectuar la declaratoria de emergencia que permita la intervención inmediata de las actividades de prevención en los 62 puntos de alta vulnerabilidad identificados por la ANA; adjuntando para ello el proyecto de Decreto de Urgencia correspondiente; propuesta que ha sido ratificada por la OGPP mediante el Memorando N° 1949-2018-MINAGRI-SG-OGPP-DG a través del cual remite el





*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

referido proyecto de Decreto de Urgencia con el "Anexo 01: Puntos de Alta Vulnerabilidad en Ríos y Quebradas : MINAGRI (1) Presupuesto Referencial" en el cual se realiza el ajuste de las 62 intervenciones propuestas por la ANA a la suma de Ciento Cinco Millones Doscientos Treinta y Cuatro Mil Doscientos Noventa y Cuatro y 00/100 Soles (S/. 105,234,294.00), monto que se encuentra dentro de los saldos de libre disponibilidad de los recursos del FONDES, en la fuente de financiamiento 1.Recursos Ordinarios y 5.Recursos Determinados, identificados por la OPRES de la OGPP.

- 3.8 Al respecto, el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, señala que constituye una atribución del Presidente de la República *"Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia"*.

En ese sentido corresponde señalar que las medidas adoptadas en el proyecto de Decreto de Urgencia están referidas a medidas económicas y financieras en virtud a que tiene por finalidad adoptar acciones que faciliten la ejecución de actividades de limpieza, descolmatación de cauces y protección de riberas con roca al volteo en los ríos y quebradas de los 62 puntos de alta vulnerabilidad identificados por la ANA, con el objeto de proteger los activos productivos del productor agrario que residen en zonas de mayor vulnerabilidad, reduciendo el posible impacto adverso que el desbordamiento de dichos cauces podría originar a la agricultura como actividad económica y a la población en general.

- 3.9 Adicionalmente, el Tribunal Constitucional en su rol de máximo intérprete de la Constitución Política del Perú; ha precisado en las STC 0008-2003-AI/TC [fundamento 60], STC 00025-2008-PI/TC [fundamento 5] y STC 00007-2009-PI/TC [fundamento 9]) que el decreto de urgencia debe responder a los siguientes presupuestos habilitantes que se sustentan a continuación:

- a. **Sobre su excepcionalidad:** El proyecto de decreto de urgencia bajo análisis constituye una medida extraordinaria y excepcional en la medida que obedece a los cambios climatológicos originados al Fenómeno del Niño, en virtud a los cuales la Autoridad Nacional del Agua, en el marco de sus competencias, ha identificado 62 puntos de alta vulnerabilidad con riesgo de inundación y erosión en ríos y quebradas ubicados en nueve (09) departamentos de la costa norte, centro y sur del País, que se encuentran expuestos al peligro inminente, por lo que no soportarían incrementos de precipitaciones sobre los periodos normales, transformados éstos en caudales promedios por encima de lo normal, lo cual originaría desbordes de sus cauces; situación que, según manifiesta la Autoridad Nacional del Agua, hacen necesario ejecutar un conjunto de acciones inmediatas y necesarias de limpieza, descolmatación y protección de riberas con roca al volteo en los 62 puntos de alta vulnerabilidad identificados, con la finalidad de recuperar la capacidad hidráulica de los cauces y reducir el riesgo de inundación en la próxima temporada de lluvias que comprende los meses de diciembre 2018, enero, febrero, marzo y abril 2019.





*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

- b. **Sobre su necesidad:** En el contexto del fenómeno climatológico expuesto en el proyecto de Decreto de Urgencia, resulta necesario dictar medidas que permitan realizar de forma inmediata actividades de prevención en los 62 Puntos de Alta Vulnerabilidad identificados en ríos y quebradas de los departamentos de: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Moquegua y Arequipa, por el peligro inminente de desborde de cauces de ríos y quebradas durante el periodo de lluvias 2018-2019 que comprende los meses de diciembre 2018, enero, febrero, marzo y abril de 2019, conforme a lo informado por la Dirección de Rehabilitación del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), medidas que de no adoptarse, conllevarían a riesgos en la salud y economía de la población ubicada en las zonas altamente vulnerables de los departamentos en mención, ante la existencia del muy alto riesgo por movimiento en masa.
- c. **Sobre su transitoriedad:** Considerando que el referido Decreto de Urgencia constituye una medida extraordinaria y excepcional, que no debe mantener su vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa que la motiva, el presente Decreto de Urgencia señala que tendrá vigencia de 60 días calendario.
- d. **Sobre su generalidad e interés nacional:** Al respecto, es necesario precisar que las medidas contenidas en el proyecto de Decreto de Urgencia son de interés nacional, ya que están orientadas a aprobar medidas para la atención inmediata de actividades de prevención en los 62 puntos de alta vulnerabilidad identificados en ríos y quebradas de 9 departamentos del país, siendo estos: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Moquegua y Arequipa, por peligro inminente de desborde ante el periodo de lluvias 2018-2019; razón por la cual se requieren adoptar medidas oportunas para evitar graves daños a la población y mayor gasto público; con el objeto de proteger los activos productivos del productor agrario que residen en dichas zonas de mayor vulnerabilidad y reducir el posible impacto adverso que el desbordamiento de dichos causes podría originar a la agricultura como actividad económica que contribuye al Producto Bruto Interno del país, de ello se advierte que los beneficios de la aplicación de la medida alcanzar a toda población en general.
- e. **Sobre su conexidad:** Las actividades de prevención que se pretenden realizar en los puntos de alta vulnerabilidad identificados en ríos y quebradas de 9 departamentos, considerando las condiciones de imprevisibilidad de la ocurrencia y la población expuesta a los daños, tienen incidencia y conexión directa con la situación de riesgos y desastres en el sector agrario cuyos efectos se busca minimizar, siendo que de no ejecutar dichas actividades se pondría en peligro inminente a la población ubicada en la zona de influencia de dichos ríos y quebradas.

De lo expuesto se advierte que el proyecto de Decreto de Urgencia bajo análisis cumple con los cinco presupuestos habilitantes establecidos por el Tribunal Constitucional en las sentencias antes indicadas, y responde a la





PERÚ

Ministerio
de Agricultura y Riego

Oficina General de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

necesidad del Ministerio de Agricultura y Riego, en el marco de sus competencias, de recuperar la capacidad hidráulica de los causes de los ríos y quebradas de los departamentos de: Tumbes, Piura, Lambayeque, la Libertad, Ancash, Lima, Ica, Moquegua y Arequipa, a fin de reducir el riesgo de inundación en la próxima temporada de lluvias.

- 3.10 En ese sentido, en base al sustento técnico de la Autoridad Nacional del Agua, del Instituto Nacional de Defensa Civil, de la Oficina de Presupuesto de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, esta Oficina General emite opinión jurídica favorable con relación al proyecto de Decreto de Urgencia que aprueba medidas de carácter económico que permitan ejecutar acciones inmediatas en diversos departamentos del país en los cuales se han identificado puntos de alta vulnerabilidad en ríos y quebradas

4. CONCLUSIÓN:

En virtud a las consideraciones expuestas en el análisis del presente Informe y en virtud al sustento técnico de la Autoridad Nacional del Agua, del Instituto Nacional de Defensa Civil, de la Oficina de Presupuesto de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, esta Oficina General emite opinión jurídica favorable con relación al proyecto de Decreto de Urgencia que aprueba medidas de carácter económico que permitan ejecutar acciones inmediatas en diversos departamentos del país en los cuales se han identificado puntos de alta vulnerabilidad en ríos y quebradas.

Atentamente.

Steven Rodríguez Bendezú
Abogado

Visto el informe que antecede, con la conformidad de este Despacho: con el proyecto de Decreto de Urgencia, pase a la Secretaría General, para el trámite respectivo.



ALESSANDRA G. HERRERA JARA
Directora General
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

~AGFJ/16

294 fls.
CUT N° 42210-2018.