

**Pontificia Universidad Católica del Perú**  
**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**Título: El rol de la administración pública ante la ocurrencia de desastres (Caso Lima Metropolitana)**

**Trabajo académico para optar por el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**Autor:**

**Diego Quispe Palomino**

**Asesor:**

**Diego Hernando Zegarra Valdivia**

**Código de alumno:**

**20204296**

**Año:**

**2020**

## Resumen

El presente trabajo surge de la necesidad de analizar normativamente la forma de intervención de la administración pública ante la ocurrencia de emergencias y/o desastres, análisis que progresivamente se contrasta con el caso de Lima Metropolitana, toda vez que tiene la densidad poblacional más alta en el Perú y por ende un mayor nivel de responsabilidad de protección frente a los riesgos a los que están expuestos sus ciudadanos.

El objetivo del trabajo es esbozar un modelo de intervención administrativa en el que los riesgos de desastres a los que está expuesto Lima Metropolitana sean confrontados con un marco normativo acorde al ámbito de intervención de los gobiernos locales frente a esta área de interés público.

La teoría en la que se sustenta el trabajo académico es aquella en la que la forma de intervención de la administración pública ha transitado por distintas etapas en la que la gestión del riesgo es la más reciente y acorde a los problemas que plantea la ocurrencia de peligros y/o emergencias.

La metodología del trabajo es una investigación descriptiva, cualitativa y de un alcance temporal prospectivo.

El trabajo académico concluye que el riesgo presenta características que han generado que la intervención pública transite del modo clásico de intervención como lo era la policía administrativa a uno de gestión del riesgo de desastres toda vez que el riesgo presenta características propias como la incertidumbre y la mutabilidad, lo cual se aleja del concepto de la policía pública tradicional y genera una forma novedosa de parte de la administración pública para controlar los riesgos.

Palabras clave: gestión del riesgo de desastres, policía administrativa, gobiernos locales.

SECCIÓN 1 INTRODUCCIÓN .....	1
SECCIÓN 2 .....	2
TEORÍA DEL RIESGO DE DESASTRE .....	2
2.1 LA NOCIÓN DEL RIESGO. ....	2
2.2. LOS RIESGOS DE DESASTRES.....	3
2.3. LA TRANSICIÓN DE POLICIA ADMINISTRATIVA A LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.....	4
SECCIÓN 3 SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES .....	6
3.1. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.....	6
3.2. SISTEMAS FUNCIONALES. ....	7
3.3 POLÍTICA N.º 32 DEL ACUERDO NACIONAL REFERIDO A LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. ....	7
3.4. POLÍTICAS GLOBALES EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.....	8
SECCIÓN 4 CASO LIMA METROPOLITANA.....	10
4.1. DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA.....	10
4.2. DIAGNÓSTICO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LIMA METROPOLITANA.....	10
4.3. FUNCIONES DEL GOBIERNO DE LIMA METROPOLITANA .....	12
4.4 DEL SINADECI AL SINAGERD.....	15
4.5. RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES .....	16
4.6. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO E I+D.....	17
SECCIÓN 5 .....	18
CONCLUSIONES .....	18
Bibliografía .....	20

Índice de figuras

Figura 1 Sinergia entre políticas de estado ..... 8



## Índice de tablas

Tabla 1 Conferencias mundiales en materia de GRD.....	9
Tabla 2 Peligros generados por fenómenos de origen natural en Lima Metropolitana .....	10
Tabla 3 Peligros inducidos por acción humana en Lima Metropolitana .....	11



## SECCIÓN 1

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación analiza la regulación del riesgo de desastres y la participación del gobierno metropolitano de Lima respecto de su jurisdicción toda vez que cuenta con una alta densidad poblacional y la centralización de organismos públicos que podrían sufrir daños ante un desastre de gran magnitud.

La Gestión del Riesgo de Desastres es una política global en la que intervienen múltiples disciplinas, en el Perú se ha institucionalizado en la Política N.º 32 del Acuerdo Nacional y en la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Sinagerd, como un sistema transversal tanto a instituciones públicas, al ámbito privado y a la ciudadanía.

Los estudios relacionados a esta materia regularmente se incrementan con valiosos aportes de profesionales relacionados a ciencias afines a la prevención del riesgo, sin embargo, son pocos los trabajos que analizan el problema desde la evolución de esta actividad de policía administrativa a una de orden público especializado denominado gestión del riesgo, por lo que es necesario contribuir de este modo al fortalecimiento de dicho sistema funcional.

El Sinagerd permite generar valor público mediante la tutela de bienes jurídicos esenciales que están en las posibilidades de un solo actor, ya que analizamos que un individuo es incapaz de hacerle frente a los desastres, dicha percepción se complementa con una concepción del desastre en la que los resultados dependerán en gran medida de la actuación previa del Estado.

En el caso de Lima Metropolitana, se analiza el cumplimiento de las funciones en el marco del Sinagerd, la relación que guarda con el ordenamiento territorial y las responsabilidades de los funcionarios públicos.

## **SECCIÓN 2**

### **TEORÍA DEL RIESGO DE DESASTRE**

#### **2.1 LA NOCIÓN DEL RIESGO.**

Desde su origen el hombre ha enfrentado múltiples peligros, sin embargo al transitar de un entorno salvaje a uno civilizado, los peligros a los que ha estado expuesto han variado, se puede decir que en un inicio el hombre estaba mucho mas expuesto a los embates de la naturaleza pero conforme el hombre amoldó la naturaleza a sus necesidades esos peligros naturales ya no significaron el mayor problema, sino aquellos derivados de la tecnología como los eventos suscitados con ocasión de las guerras o los derramamientos de sustancias tóxicas.

Aquellos peligros a los que el hombre esta expuesto es materia de estudio del derecho público mediante la clasificación de los riesgos y el control de estos, sin embargo, para profundizar en una teoría del riesgo de desastre primero debemos partir de la diferenciación entre el peligro y el riesgo.

El peligro conforme a las definiciones establecidas en el reglamento de la Ley N.º 29664 “Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”, en adelante el reglamento de la Ley del Sinagerd, es la probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un periodo de tiempo y frecuencia definidos.

El riesgo, conforme a las definiciones del reglamento de la Ley del Sinagerd, es la probabilidad de que la población y sus medios de vida sufran daños y pérdidas a consecuencia de su condición de vulnerabilidad y el impacto de un peligro.

Estando las definiciones tanto del peligro y del riesgo se identifica que el peligro es aquello con potencialidad de ocurrir como pueden ser los desastres naturales o aquellos inducidos por el hombre, sin embargo, los riesgos son los efectos que sufrirán la población y sus medios de vida ante la ocurrencia de un peligro.

En ese sentido, la administración pública canaliza su función en el control y la gestión de los riesgos, toda vez que no está a su alcance controlar los peligros, es así que la administración pública no puede evitar que ocurra el fenómeno del niño, sin embargo, puede diseñar cauces por donde discurra el agua y reasentar a las poblaciones ubicadas en zonas de riesgo no mitigables conforme a las políticas de ordenamiento territorial.

## **2.2. LOS RIESGOS DE DESASTRES.**

Los riesgos que se presentan en una sociedad son múltiples, así como las políticas que se diseñan para su gestión, por lo que existen riesgos relacionados a diversas actividades de policía especializada como la alimentaria, de espectáculos, de mercados, entre otros.

Dentro de los tipos de riesgos, guarda relevante importancia la gestión de los riesgos de desastres, toda vez que el desastre conforme a las definiciones establecidas en el reglamento de la Ley del Sinagerd, es el conjunto de daños y pérdidas en la salud, fuentes de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica y medio ambiente, que ocurra a consecuencia del impacto de un peligro o amenaza cuya intensidad genera graves alteraciones en el funcionamiento de las unidades sociales, sobrepasando la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias, pudiendo ser de origen natural o inducido por la acción humana.

En ese sentido, los riesgos de desastres son aquellos que por su relevancia pueden desestabilizar el funcionamiento de la sociedad, se puede ejemplificar como desastres el terremoto y aluvión en Huaraz ocurrido en 1970, así como el terremoto de Pisco del 2007, dichos eventos naturales de gran impacto generaron múltiples pérdidas y la ayuda humanitaria internacional para mitigar sus efectos.

Ante los riesgos de desastres la administración pública diseña políticas a fin de disminuirlos y controlarlos, dicha función pública ha evolucionado y el modo de intervención es materia de estudio del presente trabajo, por lo que en el apartado siguiente se analiza la transición de la policía administrativa a la gestión del riesgo de desastres.

### **2.3. LA TRANSICIÓN DE POLICIA ADMINISTRATIVA A LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.**

La actividad de policía administrativa implica la intervención del estado en la vida privada, a decir de Garrido (1953) la policía es el conjunto de medidas coactivas arbitradas por el Derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública.

Los riesgos de desastres desde sus comienzos han preocupado a la administración pública, por lo que primigeniamente intervenía conforme a su manifestación más clásica, que es la actividad de policía, enfocándose en la protección de sus ciudadanos ante las amenazas externas y de preservar el orden interno, posteriormente dicha actividad de policía transita a una nueva institución por presentar características que la diferencian, es así como se consolida la gestión del riesgo de desastres.

A efectos de graficar las principales diferencias entre policía administrativa y gestión del riesgo de desastres se debe referir que el objetivo de la policía administrativa es restablecer el orden público, sin embargo, mediante la gestión del riesgo de desastres dicho objetivo solo sería ideal toda vez que el riesgo presenta una característica que es la mutabilidad, es decir existe una imposibilidad de reducir los riesgos a cero.

Por ejemplo, Pardo (2003) refiere que al eliminar el fango se puede emplear la incineración, sin embargo, el riesgo no se elimina, se transforma en riesgo de contaminación atmosférica y si las cenizas se entierran en contaminación del suelo.

En ese sentido, la gestión de los riesgos de desastres deviene en una serie de decisiones sobre las opciones de menor riesgo, lo cual implica aceptar un margen de este.

A dicho margen de riesgo Pardo denomina riesgo permitido, en ese sentido al asumir determinados riesgos la administración pública ya no se enfoca en suprimir el riesgo en su totalidad, toda vez que las actuaciones administrativas no pueden solventar todas las necesidades en materia de gestión del riesgo de desastres sea por deficiencias tecnológicas o presupuestales.

Otra diferencia entre la policía administrativa y la gestión del riesgo de desastres consiste en que la actividad de policía esencialmente son limitaciones negativas, sean

prohibiciones, títulos habilitantes para ejercer determinada actividad, los cuales son límites a las libertades del individuo en un estado de derecho pero que se justifican a fin de conservar el orden público.

Sin embargo, la gestión del riesgo de desastres no solo contiene las características propias de la policía administrativa tradicional, a diferencia de su predecesora depende esencialmente del conocimiento a tal punto que solo el conocimiento genera la certeza lo cual ocasiona que el riesgo pierda protagonismo, siendo así más fácil el diseño de políticas públicas para la reducción del riesgo.

El conocimiento es vital toda vez que una característica del riesgo es la incertidumbre, lo cual se acrecienta ante los avances tecnológicos, puesto que al diseñar nuevas tecnologías para disminuir ciertos riesgos en dicha actividad se pueden generar nuevos riesgos los cuales por su naturaleza desconocida presentan esta variable.

Dicha incertidumbre la podemos visualizar cada vez que se anuncia un hallazgo científico reciente de los efectos que no se habían advertido hasta el momento de la noticia, lo cual implica que la sociedad moderna es una sociedad de riesgos.

La incertidumbre científica a su vez genera incertidumbre jurídica ya que existen problemas para tipificar los riesgos desconocidos, dicho problema genera un tratamiento diferenciado lo cual ha propiciado en el Perú la creación de un sistema funcional para tales efectos, el cual se desarrollará en la siguiente sección, en ese sentido, la gestión del riesgo de desastres se aparta de las características propias de la clásica policía administrativa.

### **SECCIÓN 3**

## **SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

### **3.1. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

El 19 de febrero del 2011 se publicó la Ley N.º 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Sinagerd, que está presidido por la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector.

Las características esenciales de este sistema son: i) interinstitucional, ii) sinérgico, iii) descentralizado, iv) transversal y v) participativo

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece los siguientes componentes:

- Gestión prospectiva. - Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación del riesgo futuro que podría originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio.
- Gestión correctiva. - Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objeto de corregir o mitigar el riesgo existente.
- Gestión reactiva. - Es el conjunto de acciones y medidas destinadas a enfrentar los desastres ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo.

La gestión del riesgo de desastres se entiende como un sistema interinstitucional sinérgico, descentralizado, transversal y participativo que tiene la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

### **3.2. SISTEMAS FUNCIONALES.**

El artículo 43 de la Ley N.º 29158, “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”, define a los sistemas como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la administración pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los poderes del estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno.

A decir de Mendoza (2015) los sistemas funcionales presentan dos finalidades i) el aseguramiento de una política pública y ii) participación de entidades estatales, asimismo presentan regularmente como entes rectores del sistema a los ministerios.

El artículo 45º de la Ley N.º 29158, “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”, refiere que: *“Los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado”*.

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres está comprendido como un sistema funcional toda vez que persigue el cumplimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres e involucra transversalmente a todas las entidades públicas, sector privado y la ciudadanía en general.

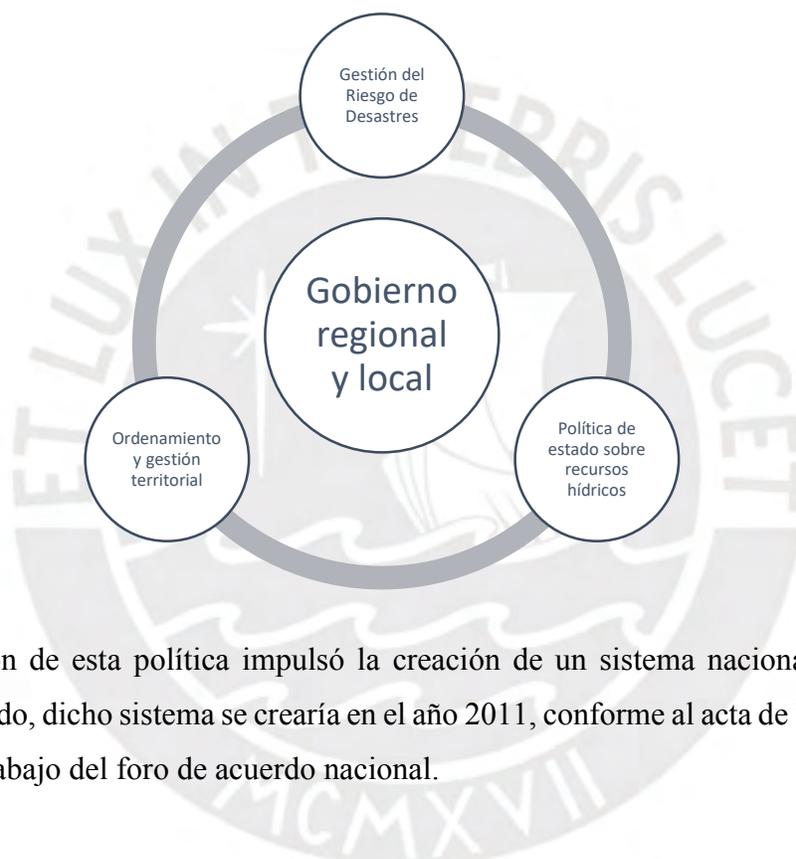
### **3.3 POLÍTICA N.º 32 DEL ACUERDO NACIONAL REFERIDO A LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.**

El 17 de diciembre del 2010 se celebró la nonagésima reunión del Foro del Acuerdo Nacional en la que se aprobó la Política N.º 32 denominada Gestión del Riesgo de Desastres.

Las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional se traducen en matrices con metas precisas e indicadores de seguimiento, asimismo dichas matrices son: i) democracia y estado de derecho, ii) equidad y justicia social, iii) competitividad del país y iv) estado eficiente, transparente y descentralizado.

La Política de estado de Gestión del Riesgo de Desastres se encuentra en la matriz del estado eficiente, transparente y descentralizado, por lo que guarda una estrecha relación a nivel de gobiernos descentralizados con la política N.º 33 “Política de estado sobre los recursos hídricos” y la política N.º 34 “Ordenamiento y gestión territorial”.

*Figura 1 Sinergia entre políticas de estado*



La aprobación de esta política impulsó la creación de un sistema nacional integrado y descentralizado, dicho sistema se crearía en el año 2011, conforme al acta de la nonagésima reunión de trabajo del foro de acuerdo nacional.

### **3.4. POLÍTICAS GLOBALES EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.**

A la fecha la Organización de las Naciones Unidas – ONU, ha realizado tres (03) conferencias mundiales referentes a Gestión del Riesgo de Desastres en contexto con el desarrollo sostenible.

Tabla 1 Conferencias mundiales en materia de GRD

<b>Política global</b>	<b>Organismo</b>	<b>Aporte</b>
Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030.	UNDRR/ONU	Comprensión de las múltiples dimensiones del riesgo de desastres entre las que destacan el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, la resiliencia de la infraestructura sanitaria y el fortalecimiento de la cooperación internacional.
Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015: Aumento de resiliencia de las naciones y las comunidades ante desastres.	EIRD/ONU	Enfoque estratégico y sistemático para la reducción de los riesgos d desastres y la necesidad de aumentar la resiliencia de las naciones antes los desastres.
Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro. 1994.	UNISDR/ONU	Directrices para la prevención, preparación y mitigación de los riesgos de desastres, asimismo sentó las bases para declarar el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales.

## SECCIÓN 4

### CASO LIMA METROPOLITANA

#### 4.1. DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA

Lima Metropolitana se ubica en la costa central del Perú, limita al oeste con la provincia constitucional del Callao y el Océano Pacífico, al norte con la provincia de Huaral, al este con la provincia de Canta y la provincia de Huarochirí y al sur con la provincia de Cañete.

Es la capital del Perú y tiene un régimen especial, siendo competente para gobernar tanto el distrito del Cercado de Lima como la región conformada por 43 distritos.

Cuenta con aproximadamente 10 millones de habitantes<sup>1</sup> lo que representa el 30% de la población total del país, asimismo presenta el nivel más alto de competitividad y concentra la mayor parte de las sedes de las entidades públicas.

#### 4.2. DIAGNÓSTICO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LIMA METROPOLITANA.

En el presente apartado se graficará el reporte de peligros en Lima Metropolitana, en función a su origen, sea natural o inducido por el hombre:

Tabla 2 Peligros generados por fenómenos de origen natural en Lima Metropolitana<sup>2</sup>.

<b>Peligros generados por fenómenos de origen natural en Lima Metropolitana (2003 – 2019)</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Número de reportes</b>
Inundación	29.7	81

<sup>1</sup> Dirección Técnica de Demografía y Estudios Social del Instituto Nacional de Estadística e Informática, consulta realizada a través del siguiente enlace: [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0012/N53/anexo031.htm](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0012/N53/anexo031.htm)

<sup>2</sup> Elaborado con datos del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación – Sinpad.

Deslizamiento	20.1	55
Huayco	12.1	33
Sismo	8.8	24
Precipitaciones	8.1	22
Incendio forestal	6.2	17
Otros de geodinámica externa	4.4	12
Otros fenómenos meteorológicos o hidrológicos	3.3	9
Crecida de río	1.8	5
Helada	1.1	3
Descenso de temperatura	1.1	3
Otros de geodinámica interna	1.1	3
Erosión	0.7	2
Friaje	0.4	1
Nevada	0.4	1
Vientos fuertes	0.4	1
Marejada	0.4	1
TOTAL	100.00	273

Tabla 3 Peligros inducidos por acción humana en Lima Metropolitana<sup>3</sup>.

<b>Peligros inducidos por acción humana en Lima Metropolitana</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>N.º de reportes</b>
Incendio urbano	81.9	2889
Derrumbe	8.2	288
Colapso de viviendas	7.0	246
Incendio industrial	1.0	36

<sup>3</sup> Elaborado con datos del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación – Sinpad.

Otros fenómenos tecnológicos	0.9	32
Explosión	0.6	21
Epidemias	0.2	6
Contaminación ambiental	0.1	4
Derrame de sustancias nocivas	0.1	4
Otros fenómenos de origen biológico	0.0	1
TOTAL	100.00	3257

### 4.3. FUNCIONES DEL GOBIERNO DE LIMA METROPOLITANA

La Ley N.º 29664 “Ley que crea el Sinagerd”, establece un marco de responsabilidades a los diversos actores que lo conforman, entre dichos actores se involucra como actores principales a los gobiernos locales y regionales, quienes en su condición de entidades básicas de la organización territorial del estado integran la gestión del riesgo de desastre a sus procesos de planificación, ordenamiento territorial, de gestión ambiental, de desarrollo urbano y de inversión pública.

En ese sentido, es necesario analizar las funciones asignadas al gobierno de Lima Metropolitana que responde a una doble responsabilidad de gobierno local del Cercado de Lima y del gobierno regional conformado por 43 distritos, así como del cumplimiento de dichas funciones.

Cabe precisar que para el desarrollo de las funciones en materia de gestión del riesgo de desastres se instituyó la Gerencia de Defensa Civil y Gestión del Riesgo de Desastres mediante la Ordenanza N° 2041, por lo cual se debe precisar que hasta antes de la creación de este órgano de línea, las funciones en materia de gestión del riesgo de desastres eran asumidas por la Gerencia de Seguridad Ciudadana, lo cual genera cierto paralelismo con lo explicado en la primera sección en el que las primeras manifestaciones de la policía administrativa en estos aspectos se enfocaba en preservar el orden interno, tal como son las funciones de la Gerencia de Seguridad Ciudadana que se enfoca en la convivencia pacífica, el control de la violencia urbana y la prevención de delitos y faltas

En ese orden de ideas procedemos a referir las funciones asignadas al gobierno metropolitano y su grado de cumplimiento, el inciso 1 del artículo 14 de la Ley que crea el Sinagerd establece como función de los gobiernos regionales y locales el formular y aprobar normas y planes.

Al respecto, mediante la Resolución del Alcaldía N.º 452 del 2019 se aprueba el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres 2019 – 2020, el cual tiene un ámbito de aplicación a nivel regional, asimismo mediante la Resolución de alcaldía N.º 162 del 2020, se el Plan de Prevención y Reducción de la Costa Verde 2020-2023, cabe precisar que esos son los únicos planes vigentes a la fecha por lo que se debe incidir que hace falta la formulación y aprobación de planes de los componentes restantes tanto a nivel del Cercado de Lima como a nivel de Lima Metropolitana.

El inciso 1 del artículo 14 de la Ley del Sinagerd establece como función de los gobiernos regionales y locales la dirección, organización, supervisión, fiscalización y ejecución en los procesos de gestión del riesgo de desastres.

Al respecto, las funciones referidas son asumidas por la Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres, conforme a la Ordenanza N° 2208 que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones, asimismo es preciso señalar que dicho órgano de línea está conformado por tres unidades orgánicas que desarrollan diversos componentes de la gestión del riesgo de desastres, dichas unidades orgánicas son la Subgerencia de Estimación, Prevención, Reducción y Reconstrucción, la Subgerencia de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones y la Subgerencia de Defensa Civil.

El inciso 3 del artículo 14 de la Ley del Sinagerd establece como función de los gobiernos regionales y locales constituir grupos de trabajo en gestión del riesgo de desastres.

Al respecto, mediante la Resolución de Alcaldía N° 240 del 2019, se conformó y constituyó el grupo de trabajo de gestión del riesgo de desastres de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

El inciso 4 del artículo 14 de la Ley del Sinagerd establece como función de los gobiernos regionales y locales la armonización de los procesos de ordenamiento del territorio y su articulación con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Al respecto, no existe un plan de ordenamiento territorial con un enfoque de gestión del riesgo de desastres, actualmente existe una propuesta que viene siendo elaborada por el Instituto Metropolitano de Planificación.

El inciso 5 del artículo 14 de la Ley del Sinagerd establece como función de los gobiernos regionales y locales la incorporación de los procesos de gestión del riesgo de desastres en la gestión del desarrollo, en el ámbito de su competencia político-administrativa, con el apoyo de las demás entidades públicas y con la participación del sector privado.

Al respecto la gestión correctiva es intensificada con las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones que sirven de requisito para la emisión de las licencias de funcionamiento a fin de garantizar la salubridad de quienes acuden a los centros comerciales del distrito del Cercado de Lima.

El inciso 6 del artículo 14 de la Ley del Sinagerd establece como función de los gobiernos regionales y locales la integración al Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres de la información técnica y científica sobre los peligros, vulnerabilidades y riesgos.

Al respecto, la Subgerencia de Defensa Civil registra los desastres atendidos en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación – Sinpad.

Asimismo, se debe precisar que la ejecución de inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones y la evaluación de condiciones de seguridad en espectáculos deportivos y no deportivos están a cargo de la Subgerencia de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.

Por lo expuesto, se verifica que la Municipalidad Metropolitana de Lima cumple parcialmente con las funciones asignadas existiendo deficiencias que deben ser superadas en el corto plazo toda vez que la responsabilidad implica la protección de la mas importante región competitiva del Perú en términos económicos, lo que implica que ante la ocurrencia

de un desastre puede generar pérdidas irreparables difíciles de calcular toda vez que el proceso de reconstrucción implica la realización de acciones multisectoriales que no consolidan resultados al final de la ejecución.

A modo gráfico, para tener una referencia de los costos generados por los desastres citamos el estudio de Andreas Schaefer, que incluye el escenario de un probable tsunami en la costa de Lima Metropolitana, en base a elementos objetivos analizados en el modelo de simulación “TsuPy” que tiene una base de datos de más de 240,000 playas, en el cual concluye que de los lugares turísticos a nivel global, Lima es la segunda más vulnerable en pérdidas económicas lo que podría significar incluso más de mil millones de dólares en pérdidas con la ocurrencia de un solo evento<sup>4</sup>.

Cabe precisar, que dicho estudio se limita al ámbito turístico, las pérdidas más significativas se encontrarían en la disminución del valor de la infraestructura y del suelo, la paralización del mercado y de las entidades estatales, así como la pérdida de vidas humanas, que es el fin supremo que tutela el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Sinagerd.

#### **4.4 DEL SINADECI AL SINAGERD.**

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se creó en el año 2011, dicho sistema reemplazó al Sistema Nacional de Defensa Civil – Sinadeci.

Es importante precisar que la transición a un nuevo sistema implicó cambios sustanciales los que lamentablemente se originan ante eventos catastróficos como fue la deficiente gestión del riesgo de desastres ante la ocurrencia del terremoto del 2007 en la ciudad de Pisco.

Una de las principales diferencias radica en que el ente rector del Sinadeci era el Instituto Nacional de Defensa Civil, sin embargo, en la actualidad el Sinagerd tiene como

---

<sup>4</sup> Conferencia denominada “Global and continental scale risk assessment for natural hazards”, realizada del 8 al 13 de abril del 2018 en European Geosciences Union, Vienna, Austria.

ente rector a la Presidencia del Consejo de Ministros que involucra en la toma de decisiones al presidente de la república y a los ministros, lo que genera espacios de deliberación más rápidos y con mayor eficacia ante eventos de grandes magnitudes.

Otra de las diferencias es la inclusión de un nuevo actor que es el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres que desarrolla los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como de la reconstrucción, dejando al Instituto Nacional de Defensa Civil los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

Asimismo, el Sinagerd instituyó el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, el cual tiene entre sus principales funciones la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en el desarrollo de metodologías e instrumentos técnicos relacionados a la planificación del desarrollo nacional.

#### **4.5. RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

El gobierno metropolitano de Lima en el ámbito de su jurisdicción local y regional asume responsabilidades significativas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, lo cual se plasma en la matriz denominada “Marco de responsabilidades en Gestión del Riesgo de Desastres de las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno”, aprobada mediante la Resolución Suprema N.º 059-2013-PCM.

Dicha matriz desarrolla un abanico de responsabilidades en función a los procesos e instrumentos de soporte transversales de la gestión del riesgo de desastres, delimitando el campo de acción específico de gobiernos regionales y locales.

Asimismo, se debe precisar que el cumplimiento de la matriz de responsabilidades recae en el titular del gobierno local o regional, inclusive, el incumplimiento de la misma deriva en la suspensión del cargo de alcalde por acuerdo de concejo, conforme a la primera

disposición complementaria modificatoria de la Ley N.º 30779, que modifica el artículo 25 de la Ley N.º 27972 “Ley Orgánica de Municipalidades”.

Dicha responsabilidad administrativa funcional es necesaria por el nivel de atención que merecen las políticas públicas en materia de gestión del riesgo de desastres, sin embargo, se debe tener en cuenta que existe un funcionario responsable del cumplimiento de dicha matriz, lo que es de aplicación generalizada en los municipios en los que se establece en los reglamentos de organización y funciones algún órgano de línea o unidad orgánica que asuma dicho rol.

En ese sentido se plantea que, a efectos de ejercer un control adecuado para los fines de la gestión del riesgo de desastres, la responsabilidad por el incumplimiento de la matriz sea compartida con el funcionario titular del órgano de línea o unidad orgánica que gestione dicho sistema, toda vez que dicho funcionario lleva las riendas de manera directa del cumplimiento de las responsabilidades en materia de gestión del riesgo de desastres.

#### **4.6. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO E I+D.**

La Gestión del Riesgo de Desastres en la Municipalidad Metropolitana de Lima, se desarrolla principalmente en la Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres la cual tiene entre sus funciones el desarrollo de los componentes del Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Dichos componentes están segregados en las diversas unidades orgánicas que conforman la Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres, lo cual implica la generación diaria de conocimiento, es el caso del registro de condiciones de seguridad en edificaciones en el Cercado de Lima con fines de la obtención de la licencia de funcionamiento, las inspecciones oculares de viviendas, los informes de análisis de riesgos con fines de renovación urbana y los planes específicos y generales aprobados.

Sin embargo, este conocimiento especializado y quizás el más voluminoso a nivel de gobiernos municipales no es sistematizado y evaluado con determinada periodicidad, si bien se archiva y se custodia no se analiza posteriormente a nivel macro.

Cabe precisar que, para la aprobación de planes las unidades orgánicas de la Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres, coordinan con el Instituto Nacional de

Defensa Civil - Indeci y el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - Cenepred, dependiendo de los componentes de la gestión del riesgo de desastres afines a sus competencias, asimismo para determinados aspectos se solicita información a los institutos técnico científicos, sin embargo, no existe un marco normativo que establezca un mecanismo de intercambio y aprovechamiento del conocimiento científico que poseen los diversos actores del Sinagerd.

En ese sentido, si la información generada por la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia de Gestión del Riesgo de Desastres fuese aprovechada por las entidades técnico-científicas o los organismos afines a la gestión del riesgo de desastres, se podría generar un círculo virtuoso mediante el cual las soluciones efectivas e innovadoras surjan del estudio particular de la problemática de la metrópolis.

## **SECCIÓN 5**

### **CONCLUSIONES**

- Las características del riesgo han generado que la intervención pública transite del modo clásico de intervención como lo era la policía administrativa a uno de gestión del riesgo de desastres toda vez que el riesgo presenta características propias como la incertidumbre y la mutabilidad, lo cual se aleja del concepto de la policía pública tradicional y genera una forma novedosa de parte de la administración pública para controlar los riesgos.
- La gestión del riesgo de desastres se ha consolidado mediante los espacios de diálogo organizados por organismos internacionales en los cuales se plasman las directrices a seguir en materia de gestión del riesgo de desastres, dicha evolución del control de los riesgos ha sido plasmada en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Lima Metropolitana cumple parcialmente las funciones asignadas en materia de gestión del riesgo de desastres, las cuales deben ser solucionadas en el breve plazo

toda vez que representa la región mas competitiva del país lo cual podría generar pérdidas irreparables, dicho incumplimiento de las funciones asignadas pueden ser solventadas mediante una extensión de la responsabilidad al funcionario responsable del órgano de línea que desarrolla funciones en materia de gestión del riesgo de desastres toda vez que actualmente solo alcanza al titular del gobierno metropolitano.



### Bibliografía

- 1.1. ALMAGUER, C.D  
2008 “El riesgo de desastres: Una reflexión filosófica”. Tesis doctoral.  
Universidad de la Habana. La Habana editorial.
- 1.2. ARIÑO, Ortiz  
2004 “Principios de Derecho Público Económico”. Editorial Comares. 3era edición. Granada. España.
- 1.3. BANCO MUNDIAL  
2013 “Riesgo y oportunidad: La administración del riesgo como instrumento del desarrollo. Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- 1.4. BLAIKI, P., CANNON, T., DAVIS, I & WISNER, B.  
1996 “Vulnerabilidad: El entorno social, político y económico de los desastres. La Red.
- 1.5. CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
2007 Ley N.º 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Lima, 20 de diciembre.
- 1.6. CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
2011 Ley N.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Lima, Perú, 19 de febrero del 2011.
- 1.7. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres – EIRD/ONU.  
2005 Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Marco de acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Conferencia llevada a cabo del 18 al 22 de enero del 2005 en la ciudad de Kobe, Hyogo, Japón.
- 1.8. ESTEVE, Pardo  
2003 “De la policía administrativa a la gestión del riesgo de desastres”. Revista española de derecho administrativo. Editorial Thomsom Civitas. Número 119, Julio – Setiembre. España.
- 1.9. GARRIDO, Fernando

- 1953 “La evolución del concepto jurídico de la policía administrativa”. RAP. Número 11.
- 1.10. LAWELL, A
- 2003 “La gestión local del riesgo: Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC): Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). Guatemala.
- 1.11. MENDOZA, Daniel
- 2015 “Los sistemas funcionales y administrativos, sus entes rectores: Una mirada al Poder Ejecutivo a propósito de su ley orgánica”. *Administración Pública & Control*. Lima, octubre, número 22, pp. 66-70.
- 1.12. NEHAUS, S.
- 2013 *Identificación de factores que limitan una implementación efectiva de la gestión del riesgo de desastres a nivel local en distritos seleccionados de la región Piura*. Tesis de maestría mención en gerencia social, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- 1.13. NIETO, Alejandro
- 1976 “Algunas precisiones sobre el concepto de policía”. RAP. Número 81.
- 1.14. PALOMINO, M.
- 2014 “*La evolución del riesgo en las políticas públicas, estudio de caso: La política nacional de gestión del riesgo de desastres en el Perú*”. Lima, Perú, Espacio Sociedad y Desarrollo Vol. 1, no 2.
- 1.15. PAREDES, José
- 1995 “El riesgo permitido en el Derecho Penal”. Madrid, España.
- 1.16. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
- 2011 Decreto Supremo N.º 048-2011-PCM, que aprueba el reglamento de la Ley N.º 29664, Lima, Perú, 26 de mayo del 2011.
- 1.17. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2012 Decreto Supremo N.º 104-2012-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED, Lima, Perú, 19 de octubre del 2012.
- 1.18. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
- 2012 Resolución Ministerial N° 276-2012-PCM, que aprueba la directiva “Lineamientos para la constitución y funcionamiento de los grupos de trabajo de la gestión del riesgo de desastres en los tres niveles de gobierno”, Lima, Perú, 24 de octubre del 2012.
- 1.19. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
- 2014 Decreto Supremo N.º 034-2014-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Lima, Perú, 12 de mayo del 2014.
- 1.20. PULAGARIN, E. MARTINEZ, H
- 2015 “Generalidades sobre la gestión del riesgo como derecho colectivo”. Clínica jurídica de interés público UNAULA. Vol 1. N° 2. pp. 123 – 124.
- 1.21. RUBIANO, D & RAMIREZ, F
- 2009 “Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial. Lineamientos generales para la formulación de planes a nivel local. San Isidro, Perú. PREDECAN. Secretaria General de la Comunidad Andina.
- 1.22. RUBIANO, V.
- 2009 “*Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial: Guía técnica para la interpretación y aplicación del análisis de amenazas y riesgos*”. Lima, Perú, Comunidad andina 1º edición.
- 1.23. SCOTT, B & WEEMS, C
- 2013 “Natural disasters and existential concerns: A test of Tillich’s theory of existential anxiety. Journal of humanistic psychology.

1.24. ULRICH, Bec

1998 “La sociedad del riesgo” Barcelona, España.

1.25. VILLAR, A

2005 “El sufrimiento y las catástrofes naturales: Una reflexión filosófica”.

Cuenta y razón. 136. pp. 13 – 27.

