



*Defensoría del Pueblo*

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 03 de mayo de 2017

OFICIO N° 087 -2017/DP

Señora  
**Luz Filomena Salgado Rubianes de Paredes**  
Presidenta del Congreso de la República  
Ciudad.



De mi especial consideración,

Es grato dirigirme a usted para saludarla y, a la vez, hacerle llegar el Proyecto de Ley que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por la ocurrencia de desastres, elaborado en el ejercicio de nuestra facultad de iniciativa legislativa consagrada en el artículo 162 de la Constitución.

Como es de conocimiento público, a consecuencia del denominado Niño Costero, nuestro país enfrenta uno de los mayores desastres de los últimos treinta y cinco años que no solo ha afectado la infraestructura de uso público para la prestación de servicios básicos como agua y saneamiento, educación, salud o transportes, sino también las condiciones y la calidad de vida de miles de personas afectadas en el ejercicio de sus derechos.

Ante esta grave situación planteamos la presente iniciativa legislativa, para que tanto el Estado, como las demás instituciones y organizaciones que directamente y bajo cualquier modalidad estén involucradas en la atención de las personas y sus necesidades ante la ocurrencia de desastres, apliquen -de manera permanente- un enfoque de derechos, en el marco de un plan debidamente articulado que priorice la atención de las personas en situación de vulnerabilidad y sus derechos esenciales.

En ese sentido, reconociendo los esfuerzos que ha venido realizando el Congreso de la República en relación a los efectos del denominado Niño Costero, remitimos la presente iniciativa para que, con carácter de urgente, sea tramitada y acompañe las acciones que a partir de la aprobación de la Ley 30556, serán ejecutadas desde el Poder Ejecutivo en el denominado "proceso de reconstrucción con cambios".

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

  
**Walter Gutiérrez Camacho**  
Defensor del Pueblo



*RU.86337/ATD*

Ru 86337

DIRECCION GENERAL PARLAMENTARIA		URGENTE <input type="checkbox"/> IMPORTANTE <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Biblioteca	<input type="checkbox"/> Grabaciones	<input type="checkbox"/> Agregar a su expediente
<input type="checkbox"/> Comisiones	<input type="checkbox"/> Gestion de Informacion	<input type="checkbox"/> Atender
<input type="checkbox"/> CCEP	<input type="checkbox"/> Oficina Mayor	<input type="checkbox"/> Ayuda memoria
<input type="checkbox"/> Comunicaciones	<input type="checkbox"/> Otro	<input type="checkbox"/> Conformidad / VºBº
<input type="checkbox"/> Despacho Parlam.	<input checked="" type="checkbox"/> Relatoria, Agenda	<input type="checkbox"/> Consejo Directivo
<input type="checkbox"/> Diario de los Debates	<input type="checkbox"/> Sistematización de documentos	<input type="checkbox"/> Conocimiento y Fines
<input type="checkbox"/> DDDP	<input type="checkbox"/> Prev. y Seguridad	<input type="checkbox"/> Coordinar su atención
<input type="checkbox"/> DGA	<input type="checkbox"/> Serv. Auxiliares	<input type="checkbox"/> Elaborar informe
<input type="checkbox"/> Enlace Gob. Reg.	<input type="checkbox"/> Trámite Documentario	<input type="checkbox"/> Junta de Portavoces
	<input type="checkbox"/> Transcripciones	<input type="checkbox"/> Publicar en el Portal
		<input checked="" type="checkbox"/> Trámite Correspondiente

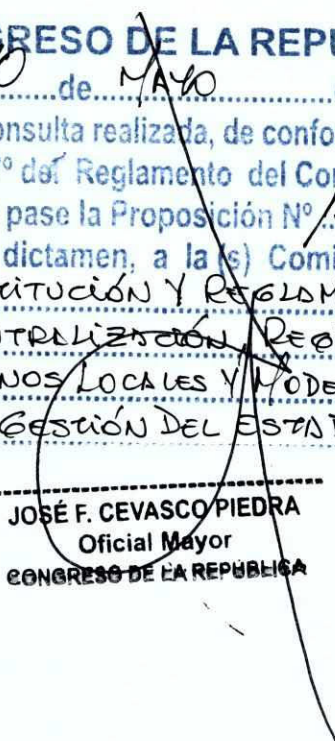
ACUERDO 686-2002-2003/CONSEJO-CR

De cumplir con los requisitos

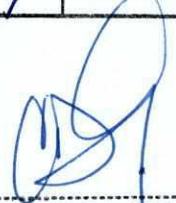
  
**JAVIER ANGELES ILLMANN**  
 Director General Parlamentario (e)  
 CONGRESO DE LA REPUBLICA

DGP  
 REVISADO POR: JAV  
 CHA: 3/5  
 4-59

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**  
 Lima, 10 de MAYO del 2017  
 Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1358 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO, DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

  
**JOSÉ F. CEVASCOPIEDRA**  
 Oficial Mayor  
 CONGRESO DE LA REPUBLICA

DEPARTAMENTO DE RELATORIA, AGENDA Y ACTAS	URGENTE <input type="checkbox"/>	IMPORTANTE <input type="checkbox"/>
Área de Despacho Parlamentario <input type="checkbox"/>	Atender <input checked="" type="checkbox"/>	Agregar a sus Antecedentes <input type="checkbox"/>
Área de Redacción de Actas <input type="checkbox"/>	Tramitar <input type="checkbox"/>	Junta de Portavoces <input type="checkbox"/>
Área de Relatoria y Agenda <input type="checkbox"/>	Conocimiento y Fines <input type="checkbox"/>	Consejo Directivo <input type="checkbox"/>
Área de Trámite Documentario <input checked="" type="checkbox"/>	Elaborar Informe <input type="checkbox"/>	Comisión Permanente <input type="checkbox"/>
	Conformidad VºBº <input type="checkbox"/>	Licencia <input type="checkbox"/>
	Otros <input type="checkbox"/>	

  
**CÉSAR DELGADO GUEMBES**  
 Jefe (e) del Departamento de Relatoria, Agenda y Actas  
 CONGRESO DE LA REPUBLICA

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**  
**ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO**  
 08 MAY 2017  
**RECIBIDO**  
 Firma: Hora: 2:40

**Sumilla:** Ley que promueve la aplicación de un enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

## PROYECTO DE LEY

La DEFENSORÍA DEL PUEBLO, representada por el señor **Walter Gutiérrez Camacho**, de acuerdo a lo señalado en la Resolución Legislativa N° 005-2016-2017-CR, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de setiembre de 2016, en el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa prevista en el artículo 162 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 4) del artículo 9 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

### **LEY QUE PROMUEVE LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS PARA UNA ADECUADA REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN A FAVOR DE LAS PERSONAS AFECTADAS O DAMNIFICADAS POR DESASTRES**

#### **I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

##### **1) Las emergencias por desastres y su impacto en los derechos de la población**

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres –UNISDR, conocida como la Plataforma Mundial para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas, constituye una instancia permanente de coordinación en materia de desastres y riesgos, la misma que viene operando desde 1999 vertiendo conceptos y promoviendo declaraciones que guíen a los países en la adopción de medidas para afrontar los desastres.

Cuestión primordial la constituye el concepto de “**desastre**” el cual según UNISDR, constituye una “seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”.

La ocurrencia de un desastre usualmente implica también la posibilidad, del desplazamiento forzado de las personas asentadas en las zonas impactadas por el evento. Como lo señala Sebastian Rubiano, estos desplazamientos de personas constituyen hoy en día “un fenómeno creciente” que exige respuestas jurídicas eficaces que garanticen no solo la reconstrucción, sino también –esencialmente- los derechos



humanos de las personas y poblaciones afectadas<sup>1</sup>. Esta preocupación es particularmente importante en países como el nuestro, expuestos permanentemente a una situación de vulnerabilidad ante los desastres, debido no solo a las características geográficas y climáticas propias, sino también en buena parte al cambio climático y a una inadecuada planificación territorial.

Walter Kälin ex Relator sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, encuentra que existen cinco escenarios relacionados con el cambio climático, capaces de originar directa o indirectamente el desplazamiento humano<sup>2</sup>,

- (1) Desastres hidrometeorológico: inundaciones, huracanes, deslizamientos, etc.;
- (2) Asentamientos en zonas calificadas por la autoridad como de alto riesgo;
- (3) Degradación del medio ambiente y consecuente ocurrencia de desastres: escasez de agua, inundaciones, salinización, etc.;
- (4) Hundimiento de pequeños estados insulares;
- (5) Conflictos por la disminución de los recursos naturales (p.ej., agua, tierra, alimentos) debido al cambio climático.

En el mismo sentido se pronuncia el Consejo de Derechos Humanos cuando hace suyo el "**Informe Definitivo basado en investigaciones del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos**", dentro del 28º Periodo de Sesiones, que se publicó el 10 de febrero de 2015.

En dicho documento se precisa que: "los desastres naturales tienen efectos multidimensionales en los derechos humanos"<sup>3</sup>, dado que ocasionan una situación de crisis que afecta a los derechos a la vida, a la alimentación, la educación, la salud, la seguridad, y el acceso a la justicia, esencialmente; y un desastre natural, o un conflicto, a veces provocado por aquél, se convierte e una emergencia cuando las personas, las familias y las comunidades locales no pueden hacerle frente, o cuando el proceso de recuperación es complejo e imposible de ser ejecutado por sus propios medios.

En materia de gestión del riesgo de desastres, el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 "**Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres**" constituye hoy el principal instrumento internacional en materia de gestión del riesgo de desastres, el cual fue aprobado en el 2004 debido a los fenómenos climatológicos que afectaron el sudeste asiático, en la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales realizada en Hyogo, la ciudad que más sufrió el terremoto de Japón de 1995.

---

<sup>1</sup> Rubiano Galvis, Sebastián (2014). *La protección del desplazamiento forzado por desastres ambientales en Colombia: hacia una perspectiva de derechos humanos*. En: Beltrão, Jane Felipe ... [et al.] (coords.) *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables. Manual*. Barcelona : Red de Derechos Humanos y Educación Superior, pp. 431-475.

<sup>2</sup> De acuerdo a lo señalado por Chaloka Beyani, quien fuera sucesor de Walter Kälin (2004 – 2010), en la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas desplazadas, una de las prioridades de la Relatoría es el problema de las migraciones forzadas causadas por desastres naturales y el cambio climático.

<sup>3</sup> Informe Definitivo basado en investigaciones del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos

El referido instrumento internacional, es avalado por el Perú y otros 168 Estados y tiene como objetivo lograr "la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países", para lo cual plantea los siguientes objetivos estratégicos:

- (i) La integración de los riesgos de desastre en las políticas y planes de desarrollo;
- (ii) La creación y fortalecimiento de instituciones y mecanismos para mitigar los riesgos;
- (iii) La incorporación de criterios de reducción y mitigación del riesgo de desastres; y
- (iv) También otros objetivos como la inclusión de la perspectiva de género, interculturalidad y mejoramiento de la cooperación y asistencia internacional, o en otras palabras el *enfoque de derechos*.

Otro antecedente importante se dio a raíz de los desastres ocasionados por el huracán Katrina en los Estados Unidos de Norteamérica en 2005, en el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial cuando señaló la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos, e incluir a las poblaciones vulnerables en los planes de reconstrucción, como p. ej., se hizo con los afroamericanos quienes fueron el grupo más afectados en dicha ocasión.

Esta constituiría la primera vez en que desde un órgano de las Naciones Unidas, se recomendó la implementación de un enfoque de derechos en la etapa de reconstrucción y rehabilitación, a partir de la vulneración de los derechos de un grupo de personas.

En 2006, el Comité Permanente publicó las Guías Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC 2011) para la Protección de las Personas ante Desastres Naturales, que fueron aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos en 2011.

Las guías establecen como objeto ayudar a las organizaciones humanitarias internacionales, no gubernamentales y a los miembros del Comité Permanente entre Organismos a "garantizar que los esfuerzos de socorro y recuperación en casos de desastre se lleven a cabo dentro de un marco que protege y promueve los derechos humanos de las poblaciones afectadas".

Si bien dichas guías no enumeran los derechos de las personas consagrados en el derecho internacional, "se centran en lo que los agentes humanitarios deben hacer para aplicar un enfoque basado en los derechos humanos a la prestación de asistencia humanitaria en el contexto de los desastres naturales" (IASC 2011: 8), (subrayado nuestro).

Según el Relator Especial sobre los derechos de las personas desplazadas<sup>4</sup>, estas guías proporcionan el marco para atender el desplazamiento, y plantean el respeto de, cuando menos, cuatro grupos de derechos humanos esenciales que el Estado debe garantizar:

---

<sup>4</sup> Naciones Unidas (2010) *A/HRC/66/285 Informe del Relator Especial sobre los desplazados internos*, Sr. Chaloka Beyani, presentado al Consejo de Derechos Humanos.

- (1) Derechos relacionados con la vida y la seguridad física;
- (2) Derechos relacionados con mínimos vitales como la alimentación, refugio, educación y salud;
- (3) Derechos relativos a la propiedad, vivienda, tierra y modos de vida;
- (4) Derechos civiles y políticos como la libertad de tránsito y de expresión.

Son precisamente este grupo de derechos humanos esenciales los que se ven principalmente afectados y que demandan por parte del Estado una verdadera vocación garantista enfocada en el ejercicio pleno de los derechos fundamentales; esto es un enfoque de derechos, o sea “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano (...) destinado, desde un punto de vista operacional, a promover y proteger los derechos humanos”<sup>5</sup>.

## 2) Un enfoque basado en los derechos humanos

Los derechos humanos y las libertades fundamentales se ven gravemente afectados por los desastres naturales, tal como han señalado la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución A/HRC/RES/22/16<sup>6</sup>, referida a la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos<sup>7</sup>.

Dicha resolución dio pie a la elaboración por parte del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos del Informe sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos, solicitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la citada resolución.

Como señala el informe definitivo, “los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana”<sup>8</sup>. En ese sentido, el enfoque de derechos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano destinado, “**desde un punto de vista operacional, a promover y proteger los derechos humanos**”, que tiene como principal objeto “analizar las desigualdades subyacentes a los problemas de desarrollo y las situaciones de emergencia, así como suprimir las prácticas discriminatorias y la distribución no equitativa del poder, que dificultan el desarrollo”<sup>9</sup>.

En dicha medida, resulta necesario adoptar un enfoque basado en los derechos humanos en la prestación de asistencia humanitaria a los damnificados por desastres naturales, acogiendo las recomendaciones de las Relatorías Especiales sobre derechos humanos de los desplazados; venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños

---

<sup>5</sup> Consejo de Derechos Humanos (2015) *Informe Definitivo basado en investigaciones del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las prácticas óptimas y los principales problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos*. Aprobado en el 28 periodo de sesiones y distribuido el 10 de febrero de 2015. P. 12.

<sup>6</sup> Resolución A/HRC/RES/22/16 de 10 de abril de 2013, referida a la Promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos.

<sup>7</sup> Este documento ha sido revisado por la Defensoría del Pueblo y considerado como principal insumo para el desarrollo del concepto de enfoque de derecho y los lineamientos propuestos para la etapa de reconstrucción.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> *Idem*.

en la pornografía; y, sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.

Acerca del enfoque de derechos se sostiene que constituye “un instrumento metodológico que usa el discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, pero que a su vez incorpora una dimensión política en el análisis: el de la decisión pública adoptada a través de las políticas públicas del Estado, quien se hace principal responsable de la vigencia de los derechos y **pone al ciudadano al centro de toda decisión**”<sup>10</sup>.

La aplicación de un enfoque de derechos en la reconstrucción ayudará en la determinación de la titularidad de los derechos de las personas afectadas y damnificadas, y en la mejor comprensión de éstos, para determinar quiénes –esto es, qué nivel de gobierno o entidad pública- son los responsables de hacerlos efectivos y cuáles son sus obligaciones. El cumplimiento de este supuesto hará posible la reivindicación o ejercicio de los derechos de las personas, de un lado, y el cumplimiento efectivo de los deberes y obligaciones por parte del Estado, de otro lado.

Este enfoque requiere que las acciones ejecutadas por parte del Estado, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales o la propia empresa privada, se guíen por principios y normas que hagan posible la efectiva realización de los derechos como son:

- (a) Principio de Universalidad: los derechos humanos se han de reconocer a todos sin excepción.
- (b) Indivisibilidad: los derechos humanos son indivisibles e interdependientes.
- (c) Participación: las personas tienen derecho a opinar, a ser escuchados y a participar en las decisiones para proteger sus derechos.
- (d) No discriminación: los derechos humanos deben ser garantizados sin discriminación alguna, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las personas, en especial de las personas en situación de vulnerabilidad.
- (e) Rendición de cuentas: es un deber del Estado crear mecanismos de rendición de cuentas que hagan posible la realización efectiva del ejercicio de derechos. Ello implica reforzar el compromiso político y la justificación en la asignación de recursos.
- (f) Transparencia: el Estado, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y la empresa privada, deben ser transparentes con la información y los procesos de adopción de decisiones relacionados con los derechos.

En ese sentido, para la Defensoría del Pueblo, toda emergencia ambiental y, consecuentemente, todo proceso de reconstrucción requiere, necesariamente para garantizar su éxito, la implementación y aplicación de un enfoque de derechos, que haga posible no solo el ejercicio pleno de derechos, la restitución de los mismos al estado anterior del desastre, o la pronta reposición de servicios básicos como salud, educación, transporte y seguridad, exige también –por parte del Estado, principalmente– la realización de buenas prácticas que aseguren la finalidad de dicho enfoque, esto es, la protección de los derechos fundamentales.

---

<sup>10</sup> Alza Barco, Carlos (2014) *El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?* En: Derechos Humanos y Políticas Públicas. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior, p. 54.

### 3) Acerca de la necesidad de brindar atención prioritaria a determinados derechos y servicios públicos en favor de la población afectada

Si bien la Constitución no contempla un orden jerárquico entre los derechos fundamentales, esto es, que no existen prevalencias en abstracto entre estos, es plenamente viable sostener que en determinadas circunstancias algunos derechos o servicios públicos merecen una atención preferente por parte del Estado.

Existen bienes valiosos cuya satisfacción resulta primordial para la realización de la vida humana en condiciones de dignidad. Al respecto, debe tenerse presente que el artículo 1 de la Constitución señala que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Al interpretar dicha disposición, el Tribunal Constitucional ha señalado que **“nuestro texto constitucional consagra la promoción de una digna calidad de vida entre sus ciudadanos como un auténtico deber jurídico”**<sup>11</sup>.

De este modo, para satisfacer esta exigencia de garantizar una vida en condiciones de dignidad resulta importante remitirnos al concepto de “necesidades básicas”, esto es, bienes cuya no satisfacción supone un inminente riesgo de generar graves perjuicios al ser humano. Precisamente, la falta de atención de estos bienes implica la **“degeneración permanente de la calidad de vida humana que se mantendrá en tanto no se obtenga una satisfacción”**<sup>12</sup>.

En dicha medida, al producirse desastres naturales corresponde atender garantizar de forma prioritaria aquellos derechos y servicios públicos que guardan una estrecha relación con las necesidades básicas de las personas y con las condiciones mínimas que garanticen a los afectados una vida digna. Por ello, en la propuesta se plantea dar prioridad a los derechos a la salud, a la educación, al medio ambiente, a la vivienda, al acceso a la justicia, a la seguridad y la protección del interés social y económico de las personas; así como, a los servicios de agua y saneamiento, de educación, de salud e infraestructura de transporte.

### 4) La labor de la Defensoría del Pueblo y la necesidad de la aplicación de un enfoque de derechos

A consecuencia del denominado Niño Costero, nuestro país enfrenta hoy probablemente uno de los mayores desastres ambientales<sup>13</sup> de los últimos 35 años, dado que el proceso de reconstrucción superaría los US\$3 mil millones que costaron por entonces los Fenómenos de El Niño de 1983 y 1998.

De acuerdo a lo informado por la Cámara de Comercio de Lima se estima que 721,649 personas ocupadas que viven en las regiones que fueron afectadas por El Niño

---

<sup>11</sup> STC Exp. N° 01417-2005-AA/TC, f. j. 32.

<sup>12</sup> Anon Roig, María José (1992) *Fundamentación de los derechos humanos y necesidades básicas*. En: *Derechos humanos: conceptos, fundamentos, sujetos*. Madrid: Tecnos, 1992, p. 103.

<sup>13</sup> Debido a la falta de precisión conceptual, afirma Sebastián Lubiano Galvis, y considerando que un desastre tiene la potencialidad de producir desplazamientos, una categoría útil para discutirlo sería la de desastre ambiental. Esta categoría es más amplia que la de desastre natural porque comprende tanto los desastres de origen no humano (sismos, erupciones volcánicas, etc.), como los desastres de origen humanos a consecuencia del cambio climático (como sequías, o inundaciones).



costero podrían ingresar a la pobreza, debido a que esta población tiene la condición de "vulnerable", y vivirían con un ingreso diario de entre US\$4 y US\$10, según dicho informe. Según el director ejecutivo de la CCL, César Peñaranda, del total de este grupo, el 31.8% se encuentra en Piura, el 25.8% en La Libertad, el 22.2% en Lambayeque, 16.8% en Áncash y un 3.3% en Tumbes<sup>14</sup>.

Por otro lado, Peñaranda añadió que el 43.8% de trabajadores vulnerables se dedicarían a la actividad agropecuaria y pesca, mientras que el 36.3% laboraría en el sector comercio y el 20% se dedicaría a la manufactura<sup>15</sup>.

El impacto de los desastres ambientales es considerable y exige por parte del Estado, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado un compromiso mayor que supere las necesidades de rehabilitación o construcción de nueva infraestructura; exige también la atención en el cumplimiento de los derechos fundamentales.

En líneas con lo señalado, la Defensoría del Pueblo adecuó su accionar a dicho enfoque de derechos, como primera institución obligada a aplicarlo. Para ese propósito pusimos por delante la acción humanitaria, privilegiando y propiciando la acción articulada del Estado, y la efectiva aplicación de los derechos humanos.

Entre febrero y abril de 2017, en el contexto de la emergencia por lluvias declarada en varias regiones de nuestro país, la Defensoría, a través de sus 38 oficinas, llevó a cabo alrededor de 892 intervenciones a favor de la ciudadanía<sup>16</sup>, en una nueva modalidad de intervención denominada "la Defensoría en Acción, con un enfoque de derechos", que ha privilegiado visitas de inspección, viajes itinerantes y reuniones de trabajo para procurar una respuesta oportuna y efectiva del Estado en sus diferentes niveles para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas y la comunidad, y la restitución de los servicios básicos.

Del mismo modo, la Defensoría procuró acciones de rescate de personas en diferentes zonas inaccesibles, la provisión de alimentos, a través de los puentes aéreos, marítimos y empleo de vehículos anfibios de las Fuerzas Armadas, en una labor constante de coordinación con el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), instancia que ha respondido de modo efectivo a los requerimientos de la institución. Así logramos el traslado de personas en el sur y este de Lima, en Ancash, Tumbes, Piura y Lambayeque, privilegiando el caso de mujeres gestantes, niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad.

En materia de servicios públicos, se intervino ante empresas prestadoras y organismos públicos, con el fin de restablecer los servicios públicos de saneamiento (agua y desagüe), energía y telecomunicaciones. La focalización se dio en la pronta restitución de dichos servicios, y en la prestación continua y de calidad, así como en la seguridad de sus infraestructuras.

---

<sup>14</sup> Cámara de Comercio de Lima (2017) *Más de 700,000 peruanos podrían ingresar a la pobreza por El Niño Costero*. En: <http://www.camaralima.org.pe/principal/noticias/noticia/mas-de-700-000-peruanos-podrian-ingresar-a-la-pobreza-por-el-nino-costero/750>

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> De esta cifra, 130 intervenciones ocurrieron en febrero, 579 en marzo y las restantes 183 en lo que va de abril. En 384 oportunidades, se dio un énfasis en la ayuda humanitaria, con atención en el llenado y procesamiento de información que se convirtió en un serio obstáculo a la activación de la ayuda humanitaria desde el acopio hasta la entrega; y, sobre todo, en la instalación y condiciones de albergues temporales.

## 5) Objeto de la presente propuesta

El presente proyecto de ley tiene como propósito promover la aplicación del enfoque de derechos para garantizar una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres, ocurridos en diversas zonas del Perú a raíz de los fenómenos climáticos y la falta de medidas de prevención del Estado. Ello en cumplimiento del Artículo 1º de la Constitución que señala que "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado".

En este sentido, la Defensoría del Pueblo debe contribuir con recomendaciones que propicien el respeto de los derechos de las personas afectadas. Al respecto, esta entidad considera que las personas no deben ser vistas como sujetos de programas o acciones de asistencialismo, sino por el contrario deben ser atendidas como sujetos de derechos. Ello no implica tener una mirada ideal sobre los problemas que perjudican a estas personas, sino realizar una aproximación real a su situación, fundamentada en la verdad y el rigor.

Como es sabido, en el contexto de las crisis, aumenta el número de personas excluidas, por ello la Defensoría del Pueblo pretende desarrollar una estrategia que le permita implementar una supervisión colaborativa con los tres niveles de gobierno.

Así, mediante sus 38 oficinas, esta entidad es capaz de identificar las fortalezas y las debilidades de la administración pública, labor que debe contribuir con la eficacia y la eficiencia que busca el Poder ejecutivo. En la medida que la Defensoría desarrolle una acción sistemática y coordinada en las zonas afectadas por los desastres podrá incrementar su contribución a la protección de las personas y en especial de los grupos más vulnerables.

Es preciso señalar que es de especial preocupación la situación de las personas que se han quedado sin vivienda y sin un lugar donde reconstruir su hogar. No obstante, es preciso abordar los efectos de los desastres desde otros derechos que tienen las personas que han sufrido otro tipo de afectaciones.

## **II. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE**

La presente propuesta de ley no contraviene ninguna norma constitucional, ni tratado internacional en materia derechos humanos. Por el contrario, se encuadra en lo previsto por la Constitución Política del Perú, y en los compromisos asumidos por el Estado peruano, en observancia de los diversos instrumentos aprobados por Naciones Unidas para la atención de desastres y la protección de los derechos fundamentales de las personas afectadas o damnificadas de estos.

Se debe tener en cuenta que en nuestro ordenamiento legislativo existe la Ley N° 28223 "Ley sobre Desplazamientos Internos", que en su momento fue impulsada por la Defensoría del Pueblo, y cuyo texto reconoce el derecho a la igualdad (Artículo 5º), incluyendo la condición jurídica, social, la posición económica, etc.; el principio de solidaridad, por el cual los desplazados deben contribuir con las labores comunitarias de la comunidad o la que los acoge, desarrollando la protección de los desplazados o evacuados considerando el desplazamiento, reasentamiento o retorno y reintegración

(Artículo 14° y siguientes), como elementos centrales para darle atención a los lugares donde se encuentren asentadas las personas afectadas<sup>17</sup>.

Se plantea como objeto de la norma promover la restitución de los derechos y servicios públicos de las personas afectadas y damnificados; así también la aplicación de un enfoque de derechos en la reconstrucción, rehabilitación, reposición o reconstrucción de la infraestructura de uso público; y la participación de los sectores involucrados en materia de salud, educación, medio ambiente, vivienda, justicia, seguridad, y protección del interés social y económico de las personas.

Del mismo modo se señala que las acciones ejecutadas por el Estado, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil deben darse con un enfoque de derechos, privilegiando la promoción y protección de los derechos fundamentales relacionados a la vida, la salud, la educación, el medio ambiente, la vivienda, el acceso a la justicia, la seguridad y el derecho a la protección del interés económico y social de las personas. Para este propósito el Estado debe implementar mecanismos efectivos de denuncia ante la afectación de los derechos fundamentales, en un contexto de reconstrucción o rehabilitación de servicios.

Se dispone también que la implementación y ejecución de los planes elaborados en el marco de la reconstrucción debe priorizar dentro del enfoque de derechos la atención a las personas en situación de vulnerabilidad. Se consideran personas en situación de vulnerabilidad de preferente atención a los niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes, personas adultos mayores, personas con habilidades especiales, y personas con afectación severa a su salud física o psicológica.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes damnificados se considera especialmente la necesidad de brindar soporte emocional, evitar la separación de sus familias, evitar todo tipo de maltrato físico, psicológico, explotación laboral y sexual, y evitar la pérdida o reducción de la atención de servicios de atención en salud y educación.

Asimismo, la elaboración de un plan de restitución y protección de derechos y servicios públicos, con participación de los sectores sociales como los ministerios de salud, educación, ambiente, inclusión social, justicia, y los gobiernos regionales y locales, y los organismos reguladores de los servicios públicos de agua y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones e infraestructura en transporte. Se dispone también que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus funciones constitucionales, debe supervisar el avance y cumplimiento de dicho plan.

Finalmente se dispone que el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros acuda al Congreso cada 6 meses a informar sobre el nivel de avance y cumplimiento del plan.

---

<sup>17</sup> En el mismo sentido, su reglamento (D.S.004-2005-MINDES: Reglamento de la Ley Sobre los Desplazamientos Internos) considera aspectos importantes como: las definiciones que son perfectamente aplicables, para la gente que fue desplazada o evacuada por el reciente desastre natural ocurrido (Artículo 4°); protección durante los desplazamientos (Título III); grupos de especial protección (Artículo 11°) como los que considera esta propuesta legislativa; y crea el registro nacional de desplazados con información individual y colectiva.

### **III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La implementación del presente Proyecto de Ley no irrogará gasto del Estado. Los recursos que se requieran para su implementación y ejecución serán los determinados en el presupuesto de cada una de las instituciones involucradas, en el marco de lo dispuesto por las leyes especiales publicadas en el marco de las emergencias por desastres acaecidas, con cargo a los recursos económicos destinados al Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES), y cualquier otra norma aprobada o por aprobarse del Poder Ejecutivo, que tenga como propósito la asignación de recursos para la atención de desastres.

En cuanto a los beneficios, como puede apreciarse en el siguiente cuadro los beneficios que genera la implementación de la presente propuesta legislativa, son mayores que los costos:

<b>SUJETO</b>	<b>BENEFICIOS</b>	<b>COSTOS</b>
Afectados y damnificados	<ul style="list-style-type: none"><li>- Restitución de sus derechos y servicios públicos básicos esenciales.</li><li>- Implementación de mecanismos efectivos de denuncia ante la afectación de los derechos fundamentales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Costos transaccionales que deberán afrontar los afectados y damnificados para el cumplimiento del objeto de la ley.</li></ul>
Instituciones públicas involucradas en el cumplimiento de la norma	<ul style="list-style-type: none"><li>- Reducción de la vulnerabilidad de las personas afectadas y damnificadas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Incremento del gasto público asignado a las labores de Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres</li></ul>

### **IV. RELACIÓN ENTRE EL PROYECTO DE LEY Y LAS FUNCIONES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

El artículo 76 del Reglamento del Congreso señala que las proposiciones de ley presentados por el Defensor del Pueblo solo podrán versar sobre asuntos de su competencia. En dicha medida, corresponde relacionar las materias del presente proyecto de ley con las competencias de la Defensoría del Pueblo. Al respecto, debe tenerse presente que el Artículo 162 de la Constitución otorga a la Defensoría del Pueblo las siguientes funciones:

- Defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.
- Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal.
- Supervisar la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

El presente proyecto de ley guarda estrecha relación con las competencias de la Defensoría del Pueblo en la medida que la iniciativa legislativa plantea la restitución de los derechos fundamentales y los servicios públicos de las personas, cuya defensa forma parte de las funciones de la defensoría, además de la aplicación de un enfoque de derechos en las acciones que deba ejecutar el Estado frente a la ocurrencia de desastres.

En consecuencia, habiéndose cumplido con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la Republica, se propone el siguiente proyecto de ley:

12



## V. FÓRMULA LEGAL

### LEY QUE PROMUEVE LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS PARA UNA ADECUADA REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN A FAVOR DE LAS PERSONAS AFECTADAS O DAMNIFICADAS POR DESASTRES

#### **Artículo 1°.- Objeto**

La presente Ley tiene por objeto la aplicación de un enfoque de derechos en la restitución, recuperación, reconstrucción, rehabilitación, reposición, o construcción de los servicios públicos y de la infraestructura de uso público frente a los desastres; y la participación de los sectores involucrados en materia de salud, educación, medio ambiente, vivienda, justicia, seguridad ciudadana, paz y protección del interés social y económico de las personas u otro con competencia en la materia.

#### **Artículo 2°.- Ámbito de aplicación**

Las disposiciones de la presente Ley son aplicables para todas las entidades de la Administración Pública señaladas en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y a las personas jurídicas bajo el régimen privado y las organizaciones no gubernamentales que directamente y bajo cualquier modalidad están involucradas en el proceso de atención a las personas afectadas o damnificadas por desastres para la protección y respeto de sus derechos.

#### **Artículo 3°.- Aplicación del enfoque de derechos**

- 3.1. El enfoque de derechos implica el reconocimiento de todas las personas afectadas o damnificadas como titulares de derechos y del deber del Estado de promover, proteger y respetar los derechos humanos de dichas personas.
- 3.2. La planificación y las acciones que se desarrollen deben considerar un enfoque de derechos, privilegiando la promoción y protección de los derechos fundamentales relacionados con la vida, la salud, la educación, el medio ambiente, la vivienda, el acceso a la justicia, la seguridad, y el derecho a la protección del interés social y económico.
- 3.3. Se debe garantizar que los procesos de restitución, recuperación, rehabilitación o reconstrucción sean concebidos con un enfoque de derechos humanos, y con un sentido de sostenibilidad en lo social, económico y ambiental; y a que no se centren en la reconstrucción de la infraestructura física.
- 3.4. El Estado, en los distintos niveles de gobierno, debe implementar mecanismos efectivos de denuncia ante la afectación de los derechos fundamentales de las personas afectadas o damnificadas.

#### **Artículo 4°.- Derechos de atención prioritaria**

- 4.1. Son considerados de atención prioritaria: los derechos a la vida, la alimentación, la salud, la educación, el medio ambiente, la vivienda, el acceso a la justicia, la paz y seguridad ciudadana, y protección del interés social y económico de las personas; así también, los servicios de agua y saneamiento, educación, salud e infraestructura de transporte, su protección y restitución.
- 4.2. Las personas afectadas o damnificadas por desastres tienen derecho a que se ejecute sin distinción las acciones y procesos de recuperación, rehabilitación o reconstrucción para restituir su bienestar y autonomía, y fortalecer sus capacidades para reducir la vulnerabilidad ante futuros riesgos.
- 4.3. La atención prioritaria inicial debe asegurar, mínimamente, la dotación de albergue, agua, alimento y vestido, atención médica y psicológica, recreación y seguridad para sí mismos y para sus bienes individuales y colectivos, en especial los que forman parte del patrimonio cultural. Todo lo anterior teniendo en cuenta la identidad cultural individual y colectiva de las personas afectadas o damnificadas.

#### **Artículo 5°.- Atención prioritaria a personas en situación de vulnerabilidad**

- 5.1. Es deber del Estado la ejecución de la presente ley proveyendo atención preferente a las poblaciones más vulnerables cuyos derechos hayan sido afectados por desastres.
- 5.2. Se consideran personas en situación de vulnerabilidad de preferente atención a los niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes, personas adultas mayores, personas con habilidades especiales y personas con afectación severa de su salud física y emocional.
- 5.3. La atención preferente debe comprender, pero no limitarse, a la satisfacción de los derechos a la salud, educación, medio ambiente, seguridad y vivienda, con el fin de respetar y asegurar la dignidad de las personas afectadas o damnificadas por los desastres.
- 5.4. La atención preferente a las personas en situación de vulnerabilidad, comprende especialmente la necesidad de:
  - a) Evitar la separación de la familia y brindar soporte emocional a los niños, niñas y adolescentes.
  - b) Evitar todo tipo de explotación, trata, tortura y toda forma de violencia, especialmente la física, psicológica y sexual.
  - c) Evitar la pérdida o reducción de la atención de servicios en alimentación, salud, educación y transporte.

#### **Artículo 6°.- Plan de restitución y protección de derechos y servicios públicos**

- 6.1. En los casos de emergencia por desastres de nivel cuatro o cinco, la autoridad responsable de dirigir la recuperación y reconstrucción, deberá diseñar y poner en ejecución un plan para la restitución y protección de los derechos y servicios públicos de las personas afectadas y damnificadas; todo ello en coordinación con el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Desarrollo e Inclusión

- Social, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, el Poder Judicial, el Ministerio Público y los organismos reguladores de los servicios públicos de agua y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones e infraestructura en transporte, así como toda entidad con competencia para la materia.
- 6.2. Los gobiernos regionales y locales deben propiciar la participación de las personas afectadas y damnificadas en lo relativo a su reasentamiento y reintegración, y a la dotación de los servicios públicos a los que se refiere la presente norma.
  - 6.3. El plan es de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno y sectores involucrados. Será aprobado por decreto supremo y publicado en el Diario Oficial en un plazo máximo de sesenta días calendario contados desde el día siguiente de publicada la presente norma.
  - 6.4. La Defensoría del Pueblo, en el marco de las funciones establecidas en la Constitución de defender los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, supervisa el nivel de avance y cumplimiento del plan y comunica al titular del sector el cumplimiento de los deberes de la administración y la prestación de los servicios públicos.
  - 6.5. El titular de la Presidencia del Consejo de Ministros debe informar ante el Pleno del Congreso de la República cada seis meses, el nivel de avance y cumplimiento del plan de restitución y protección de derechos y servicios públicos.

## **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

### **Primera.- Vigencia de la ley**

La presente ley es de aplicación inmediata y entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

### **Segunda.- Cumplimiento de las labores de supervisión por parte de la Defensoría del Pueblo**

Para los fines a los que se refiere el párrafo 6.4 del Artículo 6° de la presente ley, se autoriza a la Presidencia del Consejo de Ministros para que, respetando la autonomía funcional de la Defensoría del Pueblo, adopte las acciones necesarias para facilitar su adecuado cumplimiento

### **Tercera.- Incorporación del enfoque de derechos en la normatividad y en la prevención y gestión de desastres**

Las entidades del Estado deben considerar un enfoque de derechos al aplicar las leyes o normas de inferior jerarquía, para el logro de la prevención y mitigación de desastres, además deben garantizar la asignación de los recursos económicos necesarios para su efectiva implementación.

### **Cuarta.- Funcionamiento del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación - SINPAD**

El Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación - SINPAD, es utilizado por todas las entidades del Estado, a fin de generar y utilizar la información para una adecuada respuesta y rehabilitación en toda su amplitud. La información sobre la etapa de recuperación, rehabilitación o

reconstrucción es registrada, preservada, consultada y utilizada por todas las instituciones, sean éstas públicas o privadas, así como por la ciudadanía en general.

**Quinta.- Aplicación de la presente ley al proceso de reconstrucción con cambios aprobado mediante Ley 30556**

Las acciones desarrolladas por las entidades del Estado en cumplimiento de la Ley N° 30556, Ley 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, deberán aplicar las disposiciones establecidas en la presente ley, y ser registradas en el SINPAD a fin de garantizar el cumplimiento de su objetivo.

Lima, 2 de mayo de 2017.



.....  
**WALTER GUTIÉRREZ CAMACHO**  
Defensor del Pueblo