

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la siguiente observación del Poder Ejecutivo:

Observación a la autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en lasesión ordinaria, celebrada el miércoles de marzo de 2018, del período anual de sesiones 2017 – 2018, acordó por **UNANIMIDAD / MAYORÍA** de los presentes **APROBAR** el dictamen de Insistencia, recaído en la observación de la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” PL acumulados 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR, **con el voto favorable** de los congresistas presentes,....., en contra abstenciones

I. SITUACIÓN PROCESAL

- El **Proyecto de Ley 949/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 09 de febrero de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 14 de febrero de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1074/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 17 de febrero de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como única comisión dictaminadora, mediante decreto del 16 de marzo de 2017. Con oficio N° 757-2016-2017-ADP-CD/CR del Oficial Mayor del Congreso de la República de fecha 31 de mayo de 2017, se comunicó que el Consejo Directivo del Congreso en sesión del 23 de mayo de 2017, con la dispensa del trámite de sanción del acta respectiva, acordó que este proyecto pase también para estudio y dictamen de la comisión de Vivienda y Construcción.
- El **Proyecto de Ley 1119/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 31 de marzo de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización,

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Constitución y Reglamento como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 04 de abril de 2017.

- El **Proyecto de Ley 1172/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 06 de abril de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Constitución y Reglamento como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 11 de abril de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1195/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 06 de abril de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como única comisión dictaminadora, mediante decreto del 11 de abril de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1253/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 18 de abril de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 20 de abril de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1258/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 19 de abril de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como única comisión dictaminadora, mediante decreto del 20 de abril de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1303/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 25 de abril de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 27 de abril de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1374/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 11 de mayo de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como única comisión dictaminadora, mediante decreto del 16 de mayo de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1550/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 16 de junio de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 19 de junio de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1558/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 19 de junio de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Defensa Nacional, Orden

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 20 de junio de 2017.

- El **Proyecto de Ley 1648/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 11 de julio de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Constitución y Reglamento como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 13 de julio de 2017.

En la sexta sesión ordinaria realizada el 18 de octubre de 2017, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, aprobó por unanimidad de los presentes el dictamen favorable sustitutorio.

Dispensado de Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas y acordada la ampliación de Agenda por acuerdo de la Junta de Portavoces del 9 de noviembre de 2017, el dictamen fue sometido a debate en la sesión del Pleno del Congreso de la República realizada el 7 de diciembre, siendo aprobado en primera votación y dispensado de segunda votación por acuerdo del Pleno. Luego de lo cual fue remitida al Poder Ejecutivo la autógrafa correspondiente.

El 10 de enero de 2018, el Área de Trámite Documentario registra el Of. 006-2018-PR de fecha 10 de enero de 2018, suscrito por el señor Presidente de la República y refrendado por la señora Presidenta del Consejo de Ministros, que contiene la Observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley antes mencionada y dentro de plazo que fija la Constitución.

El documento fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, para su estudio y dictamen, mediante decreto de envío del 11 de enero de 2018.

Con arreglo al artículo 108 de la Constitución y conforme al artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, las observaciones se tramitan como cualquier proposición y corren en el expediente que dio origen a la Ley observada.

II. CONTENIDO DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DE LEY.

La observación a la autógrafa de la “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” remitida por el Poder Ejecutivo, presenta los argumentos siguientes:

a. Sobre el artículo primero de la Ley

La declaración de interés nacional y urgente necesidad pública para el fortalecimiento del SINAGERD presupone una condición de actual debilidad del mismo, la cual no se acredita en la Ley ni en los proyectos de Ley que la originan,

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

tampoco en el dictamen de la comisión, no evidenciándose por tanto un defecto estructural en el sistema.

b. Sobre el artículo segundo de la Ley

La revisión y actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como la operatividad del SINAGERD que se encomienda al Poder Ejecutivo, no ha considerado la naturaleza transversal del propio sistema que involucra distintos actores de todos los niveles políticos, y que la administración de los sistemas funcionales es competencia del Poder Ejecutivo conforme a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

En la misma línea, se expresa que el diseño y supervisión de las políticas nacionales como la del SINAGERD corresponde a la competencia exclusiva al Poder Ejecutivo, y de otro lado al otorgarse un plazo para el cumplimiento del encargo, la Ley no resulta exhortativa sino imperativa contraviniendo en este extremo el principio de separación de poderes según el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

c. En relación a la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Modificadorias de la Ley

Se cuestiona el hecho de aplicar la sanción de suspensión a los alcaldes y gobernadores que incumplan con instalar o convocar a los comités de seguridad ciudadana por lo menos una vez cada 2 meses, ello en la medida que mediante Decreto Legislativo 1316 se ha modificado la Ley 27993, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – SINASEC, disponiéndose que los comités de seguridad ciudadana se reúnen trimestralmente, por tanto no podría ser causal de suspensión de dichas autoridades no convocar a los comités de seguridad ciudadana por lo menos una vez cada 2 meses.

d. Respecto a la tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley

Observa el Ejecutivo que la imposición de sanciones a las autoridades regionales y locales que incumplan sus funciones en materia de Gestión del Riesgo de Desastres, no correspondería ser impulsada por la Presidencia del Consejo de Ministros por cuanto los gobiernos regionales y locales son autónomos constitucionalmente.

Asimismo, de acuerdo al artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-207-JUS, se establece que para la imposición de una sanción se debe seguir el procedimiento legal establecido y que el Ejecutivo no puede ser instructor ni parte en la imposición de sanciones a las autoridades regionales y locales a cargo de los Consejos Regionales y Municipales.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Política de Estado 32, en materia de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Ley 27658, Ley marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.
- Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Ley 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable.
- Ley 30055, Ley que modifica la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 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.
- Resolución Legislativa 004-2017-2018- CR, Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período anual de sesiones 2017 – 2018.
- DS 111-2012-PCM, Incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
- DS 034-2014-PCM, aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD 2014 – 2021.

IV. ANALISIS DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO.

A continuación se analiza objetivamente cada uno de los aspectos que forman parte de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley en cuestión:

1. Respecto a las observaciones sobre el artículo 1 de la Ley;

1.1 La aprobación de una Ley para declarar de interés nacional y urgente necesidad pública el fortalecimiento de un sistema funcional del Estado como es el caso del SINAGERD constituye un acto legislativo enmarcado en el ámbito de competencias legítimas del Congreso de la República.

1.2 Las motivaciones de la Ley se encuentran manifiestas en las 12 iniciativas legislativas, que abordan distintos aspectos, problemas y limitaciones por las que atraviesa el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la mismas que han sido consolidadas en un solo texto que sustenta el dictamen, integrando los aspectos conceptuales y operativos de las propuestas.

Los fundamentos que acompañan cada uno de los proyectos comentados - incluido uno del grupo parlamentario de Peruanos por el Kambio – constituyen en efecto las evidencias que el Poder Ejecutivo, no advierte en su observación, las mismas que también son expuestas y detalladas en el dictamen del proyecto de Ley, lo cual tampoco es advertido por el autor de la observación, conforme puede corroborarse en los acápite siguientes de dicho documento:

- Inoperancia del SINAGERD.
- El SINAGERD no está articulado y la gerencia de sus procesos está dividida en dos entidades.

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

- No hay ejercicio visible de una rectoría del SINAGERD.
- Revisión del SINAGERD, reformas y reflexión competencial.

1.3 En lo que atañe a los defectos estructurales del actual SINAGERD, éstos han quedado claramente evidenciados en el dictamen aprobado cuando se revisa el último evento denominado “Niño Costero” del año 2016, acompañando estadísticas de dominio público elaboradas por el propio Ministerio de Economía y Finanzas sobre el impacto económico del desastre. Esas cifras muestran que la capacidad de reacción de los operadores del sistema y el trabajo preventivo que supone los procesos de la gestión del riesgo de desastres, han sido claramente escasas o al menos insuficientes.

De otro lado, la inoperancia de los Sistemas Regionales de Gestión de Riesgo de Desastres liderados por gobernadores regionales y operados por los alcaldes provinciales es clara; la desarticulación en la gestión pública territorial e intergubernamental, es alarmante.

En ese sentido, quedan inaplicados en el sistema funcional los principios de subsidiariedad, selectividad y proporcionalidad, provisión y concurrencia dispuestas por el artículo 14 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, acerca de la asignación y transferencia de competencias; dejando a descubierto la dependencia umbilical de todo el sistema con el nivel del Gobierno Nacional – aspecto que resulta paradójico en un sistema creado con un enfoque “esencialmente descentralizado”. Pero tampoco es claro el cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 43, 44 y 45, de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que definen los sistemas, los sistemas funcionales y los entes rectores, precisando el sentido de su existencia, que buscan asegurar el cumplimiento de las políticas públicas cuando se requiere la intervención de diversas entidades y niveles de gobierno.

1.4 De acuerdo al modelo operacional del SINAGERD, frente a eventos de gran magnitud como el comentado, la rectoría y la decisión política recae en el **Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - CONAGERD**, bajo la responsabilidad del Presidente de la República, con participación de los titulares de diversos sectores estratégicos. Esta instancia cabe mencionar, contrariamente a lo que dispone la propia Ley del SINAGERD y su reglamento¹, - normas de orden público y en tal condición evidencias jurídicas del actual sistema - al cabo de 7 años de vigencia, ni siquiera se ha instalado y menos aprobado su reglamento de operación.

1.5 Con posterioridad al denominado “Niño Costero” en mención, se han producido otros eventos recientes que han ratificado la disfuncionalidad del SINAGERD, como es el caso de las inundaciones en San Martín, el sismo de enero pasado que afectó diversos distritos de la provincia de Caravelí en el departamento de Arequipa, las recientes lluvias en Chosica y Huaycoloro, lo cual determina como efecto inmediato la intervención del **Poder Ejecutivo**, en la gran mayoría de casos apelando al establecimiento de las declaratorias de Estado de Emergencia las cuales no sólo

¹ **DS 048-2011-PCM** reglamento de la Ley del SINAGERD 29664, Primera Disposición Transitoria Regulación del funcionamiento del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: “El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres regula su funcionamiento a través de un reglamento interno aprobado por sus miembros en un plazo máximo de (30) días calendario contado desde su fecha de instalación”. (**subrayado propio**)

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

forman parte del régimen de excepción constitucional conforme al artículo 137 inciso 1°, y según la carta magna deben emitirse sólo en casos de catástrofes o eventos de gran magnitud.

- 1.6 Mediante DS 074-2014-PCM, el Poder Ejecutivo aprobó la norma complementaria sobre las declaratorias de Estado de Emergencia por desastres o peligro inminente, en el marco de la Ley 29664, precisamente para asegurar que dicho mecanismo sea activado únicamente cuando la capacidad de respuesta distrital, provincial y regional se vea superada (existen 5 niveles de operacionales de emergencia). Sin embargo, dicho mecanismo de excepción constitucional se ha desnaturalizado completamente y se ha convertido en un procedimiento ordinario del sistema, lo cual puede comprobarse con una sencilla revisión del diario oficial El Peruano en el que se ha publicado un notable número de declaratorias de estado de emergencia emitidas en los últimos cuatro años, situación que no es un hecho sintomático sino una realidad sobre la nula capacidad de respuesta de los sistemas regionales de Gestión de Riesgo de Desastres (GRD), evidenciándose otra clara debilidad estructural y operativa del modelo actual del SINAGERD.
- 1.7 Con independencia de lo expuesto, y para mayor abundamiento, se considera que la mayor evidencia sobre la necesidad de revisar y corregir los aspectos estructurales y funcionales del SINAGERD está constituida en los propios argumentos que presenta el Poder Ejecutivo en su Oficio 006-2918-PR del 10 de enero de 2018, con el cual formula petición oficial al Congreso de la República sobre delegación de facultades para legislar entre otros, precisamente en materia de gestión del riesgo de desastres. En ese sentido se puede examinar el contenido el numeral 6 del artículo 2 del PL 2240/2017-PE⁽²⁾, así como el literal a) del número 6) de la correspondiente exposición de motivos.³

² (6) Legislar en materia de gestión del riesgo de desastres a fin de:

a) Reformar la legislación relacionada al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a fin de fortalecer la operatividad y participación de los organismos públicos ejecutores del Sistema, así como de otras entidades públicas involucradas, para brindar respuesta oportuna ante situaciones de emergencia.

³ Allí se tiene afirmaciones como las siguientes: **(resultados propios)**

• **La facultad de legislar sobre esta materia posibilita la modificación correspondiente a la operatividad y participación de los organismos públicos ejecutores del Sistema**, así como de otras entidades públicas involucradas vinculadas al ámbito de dichos organismos, para brindar respuesta oportuna ante situaciones de emergencia.

• Si bien el Estado, en preparación y respuesta, despliega sus mayores esfuerzos a través de la actuación conjunta de las diversas instituciones públicas y privadas, la información antes descrita refleja que se debe **reforzar la legislación a fin de reducir la vulnerabilidad de las personas y sus medios de vida, ante riesgos de desastres.**

Al respecto, durante el Último fenómeno climatológico denominado "Niño Costero", y ante **la limitada capacidad de respuesta de los Gobiernos Subnacionales**, la respuesta e intervención del Gobierno Nacional requirió la emisión de sucesivos Decretos de Urgencia que habilitaran su intervención, **ante los vacíos o limitadas competencias contempladas para estos casos, en el marco legal vigente.**

En ese sentido, es necesario recoger los aprendizajes obtenidos durante los eventos del presente año e incorporarlos en la normativa que regula la gestión de riesgo de desastres, para contar con un procedimiento claro y permanente ante situaciones similares, por lo cual **se requiere la facultad para legislar a fin de modificar la legislación correspondiente a la operatividad y participación de los organismos públicos ejecutores del Sistema**, así como de otras entidades públicas involucradas vinculadas al ámbito de dichos organismos, para brindar respuesta oportuna ante situaciones de emergencia.

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

En efecto, los fundamentos esgrimidos en materia de gestión del riesgo de desastres, y a lo largo de la exposición de motivos de la Ley sobre delegación de facultades legislativas, reporta información estadística oficial, ordenada cronológicamente y clasificada por rubros, sobre el grave impacto que han generado los desastres en la vida, infraestructura y desarrollo del país, en estos últimos años, al cabo de la entrada en vigencia del SINAGERD.

El propio Poder Ejecutivo basa su petición en las evidencias existentes, de modo tal que la revisión integral de dicho sistema partiendo por la Política Nacional en GRD **no sólo representa una coincidencia en la percepción de ambos poderes del Estado, sino una necesidad impostergable para el país**, que debe asumir el Poder Ejecutivo como responsable del sistema funcional.

2. Respecto a las observaciones sobre el artículo 2 de la Ley;

Abarcan la revisión y actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PNGRD y a la operatividad del SINAGERD, así como la remisión de proyectos de Ley por parte del Poder Ejecutivo al Congreso de la República para la aprobación de los mismos; se desagrega las observaciones conforme al siguiente detalle:

- 2.1 Se estima que la Ley no ha tomado en cuenta el artículo 1 de la Ley del SINAGERD, el cual define al mismo 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, preparar y atender a la población ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la gestión del riesgo de desastres.

La observación del Poder Ejecutivo en este acápite no es exacta y por ende resulta inconsistente, pues únicamente se limita a reproducir el artículo 1 de la Ley 29664 que crea el SINAGERD y define sus alcances, sin explicar la naturaleza de la observación.

Precisamente la composición y alcances operativos de dicho sistema justifican la aprobación del dictamen y la emisión de la Autógrafa de Ley, pues el mismo tiene características particulares que definen un enfoque “descentralizado” que involucra la competencia y actuación transversal de los distintos niveles de organización política del país, incluyendo de modo fundamental la intervención de gobiernos regionales y municipalidades en el marco de sus respectivas leyes orgánicas, y además como responsables directos de la función operativa de los sistemas regionales de Defensa Civil - Gestión del Riesgo de Desastres, en tal contexto la revisión integral del sistema acarrea la revisión y modificación de las leyes orgánicas mencionadas y en ese sentido la vocación y competencia del Congreso son insoslayables, pues se trata de la asignación de competencias entre niveles de gobierno.

- 2.2 Se indica no tener en cuenta que el SINAGERD está integrado por una serie de sectores, entidades y organismos del Poder Ejecutivo, además de gobiernos regionales y locales; siendo por tanto parte de los sistemas que ejecuta la administración pública y que están a cargo del Poder Ejecutivo según el artículo 45

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo -LOPE; se manifiesta también que el proyecto de Ley omite el inciso 1) del artículo 4 de la Ley 29158, que otorga competencia exclusiva al Ejecutivo para diseñar y supervisar las políticas nacionales como la del SINAGERD. Asimismo, se indica que el artículo 6 de la LOPE confiere competencia exclusiva al Poder Ejecutivo para diseñar y supervisar las políticas nacionales, por tanto no resulta necesario que mediante Ley se encargue la revisión y actualización de dicha política, por ser función del Ejecutivo;

En principio, la Ley aprobada en el Congreso de la República no establece discusión o afectación alguna respecto de las condiciones competenciales antes mencionadas, al contrario invoca y refrenda la competencia del Poder Ejecutivo sobre dicho sistema funcional del Estado. En consecuencia, no se produce en lo absoluto invasión de la competencia para diseñar y supervisar las políticas nacionales que atañen al Ejecutivo, tal situación no es materia de cuestión y sólo podría configurarse si el Congreso de la República se hubiere arrogado esa atribución en el texto de la Ley, lo cual no se ha producido en ninguna forma.

Todo lo contrario, en observancia de esa competencia corresponde al Poder Ejecutivo activar dicha función, la cual tiene su origen – como se ha demostrado “in extenso” en la fundamentación de la Ley – primero en la afectación del interés público y segundo en la necesidad de revisar un sistema evidentemente disfuncional.

Ello determina precisamente que el Poder Ejecutivo en su condición de ente rector del Sistema efectúe no sólo la revisión integral de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PNGRD y de las políticas sectoriales, sino también la actuación de los gobiernos regionales y gobiernos locales como actores principales, responsables de conducir los sistemas regionales de GRD, ejercicio que conllevará modificaciones en las leyes orgánicas de dichas instancias, lo cual a pesar de constituir competencia exclusiva del Congreso de la República, debe darse necesariamente al interior de un proceso de revisión único e integral por parte del Ejecutivo como responsable de este sistema funcional, transversal y participativo.

En esta línea de análisis, debe advertirse también – tal como se ha consignado en el dictamen aprobatorio de la Ley – que, las modificaciones y el propio ejercicio revisor del sistema generan en su propia naturaleza iniciativa de gasto, por lo cual no pueden ser ejecutadas por el Congreso de la República según artículo 79 de la Constitución Política del Perú, sino por el propio Poder Ejecutivo.

- 2.3 Menciona también que la Ley no sólo es exhortativa sino imperativa en tanto establece plazo para aprobar las normas e instrumentos correspondientes, que incluye presentación de proyectos al Congreso, contraviniéndose en estos extremos el artículo 43 de la Constitución Política referido al principio de separación de poderes.

La Ley tiene como punto de partida declarar de interés nacional y urgente necesidad pública el fortalecimiento del SINAGERD. Que tiene como evidencia de base las serias limitaciones del Estado para enfrentar los problemas derivados de fenómenos naturales como el Niño Costero o ante la vulnerabilidad frente a los sismos.

Este punto de partida responde a principios fundacionales de la República y señalados en la Constitución, pues “la defensa de la persona humana y el respeto a

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (Constitución 1) y “son deberes primordiales del Estadoproteger a la población frente a las amenazas contra su seguridad...” (Constitución 44).

Pero el fortalecimiento es posible a partir de una revisión integral del Sistema, tomando como base la Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres, de allí que, los aspectos que observa el Poder Ejecutivo relacionados con los plazos que han sido incorporados en la Autógrafa de la Ley, no resultan elementos de conflicto respecto al principio de separación de poderes, sino que constituyen medios indispensables en el proceso a seguir para poder cumplir el motivo principal de la Ley.

Es menester recordar que el Estado peruano por la propia definición del artículo 43 de la Constitución Política, es un Estado único e indivisible, y en tal alcance la separación de poderes debe entenderse dentro de su real extensión organizativa y no aislamiento o confrontación, por lo cual el establecimiento de un plazo referencial dentro de la Ley no conlleva necesariamente la afectación del principio acotado, máxime cuando los asuntos a tratar no sólo implican aspectos ligados con la competencia de ambos poderes del Estado, sino que el espíritu de la norma persigue resolver un tema del mayor interés público, lo que exige aplicar **el principio de colaboración entre los Poderes del Estado**.

Como fácil mente se puede entender, este es un caso de necesidad de colaboración pues, para responder a la necesidad pública:

- El Poder Ejecutivo, tiene la competencia exclusiva, es decir no delegable, en el diseño y supervisión de la Política Nacional en materia de Gestión de Riesgos de Desastres de obligatorio cumplimiento por todos los niveles de gobierno (LOPE 4).

Aunque lo debe hacer considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de realidades regionales y locales y establece niveles de coordinación con sus niveles de gobierno (LOPE 4).

- La creación y funcionamiento de un sistema funcional como el SINAGERD, que requiere de la participación de diversas entidades y niveles de gobierno, necesita de una iniciativa legislativa, que debe contar con opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros y ser aprobada por el Congreso (LOPE 43, 44 y 45).

Su ente rector es responsabilidad del Poder Ejecutivo, así como también reglamentar y operar el sistema.

- Al mismo tiempo se requiere precisar las funciones de gobiernos regionales y municipalidades en la materia de gestión de riesgo de desastres, y como se ha dicho es necesario evaluar las competencias asignadas (LOGR 61, LOM 85). Siendo una cuestión de distribución de competencias y ley orgánica, es competencia exclusiva del Congreso.

Dado ese diseño institucional, no es otra vía que la colaboración de poderes la que puede dar respuesta al interés ciudadano y la necesidad pública.

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

La revaluación de la Política Nacional en GRD, así como la aprobación de normas y herramientas de gestión del SINAGERD corresponden al Poder Ejecutivo en el marco de su competencia, según la LOPE. Ahora bien, las propuestas de Ley para fortalecer o reformar el sistema producto del análisis y revisión efectuados, en cuanto aplican la modificación de leyes orgánicas o la dación de Leyes especiales deberán ser remitidas al Congreso de la República para la aprobación respectiva acorde a la función legislativa de éste.

Queda demostrado que la Autógrafa de Ley no afecta en modo alguno el principio constitucional de separación de poderes, sino por el contrario tiene como eje central la observancia cabal de las competencias de ambos poderes del Estado, promueve y habilita la solución de una problemática que afecta recurrentemente al país, aplicando para ello una sumatoria de esfuerzos en el marco del principio de colaboración entre los poderes públicos.

3. En relación a la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Modificatorias:

- 3.1 Se observa la modificación del artículo 25 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como del artículo 31 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respecto a la imposición de la sanción de suspensión a los alcaldes y gobernadores regionales que no instalen o convoquen a los comités de seguridad ciudadana; se critica que esta norma no sería exigible en la medida que la Ley 27993, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – SINASEC, según su artículo 13, modificado por el Decreto Legislativo 1316, dispone que los comités de seguridad ciudadana se reúnen trimestralmente, por tanto no suspenderse a las autoridades que no convoquen a los comités de seguridad ciudadana por lo menos una vez cada 2 meses.
- 3.2 En esta parte queda evidenciado un error conceptual del Poder Ejecutivo o cuando menos un descuido en la revisión de las normas antes glosadas, lo cual descalifica totalmente la Observación como veremos a continuación.
- 3.3 En principio, las disposiciones complementarias modificatorias sujetas a comentario, están referidas específicamente al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, y no tienen absolutamente ninguna vinculación o incidencia sobre el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – SINASEC.

De allí que, se advierte una interpretación equivocada por parte del Poder Ejecutivo, toda vez que ambas disposiciones complementarias modificatorias no aluden en modo alguno al mecanismo de convocatoria de los comités de seguridad ciudadana.

Las modificatorias están vinculadas con la imposición de la sanción de suspensión para autoridades regionales y locales, quienes incumplan sus funciones en materia de defensa civil, según sus respectivas leyes orgánicas y según la Ley 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

Ello se aprecia en los artículos de las leyes orgánicas antes mencionadas (in fine); la Autógrafa lo que efectúa es una corrección de los errores de la Ley 30055⁴, que equivocadamente remitían las funciones de las autoridades regionales y locales al artículo 11 de la Ley del SINAGERD, referido al Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, enmendándose y alineándose dichas normas con las funciones generales de dichas autoridades en materia de GRD.

- 3.4 Como es de verse, ambas Disposiciones Complementarias Modificadorias están centradas en la actuación de alcaldes y gobernadores regionales dentro del SINAGERD y en lo absoluto se relacionan con el SINASEC como ha interpretado por error el Poder Ejecutivo.

4. Respecto a la tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley.

- 4.1 Se observa que la imposición de sanciones a las autoridades regionales y locales que incumplan sus funciones en materia de Gestión del Riesgo de Desastres, no correspondería a la PCM por cuanto los gobiernos regionales y locales son autónomos constitucionalmente, indicándose que según el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General en su artículo 252, aprobado por DS 006-207-JUS, establece que para la imposición de una sanción se debe seguir el procedimiento legal establecido; en este caso la PCM no puede ser instructor ni parte en la imposición de sanciones a las autoridades regionales y locales, a cargo de los Consejos Regionales y Municipales.
- 4.2 Esta disposición tiene un objetivo claro, activar el mecanismo sancionatorio para aquellas autoridades regionales o locales que irresponsablemente incumplen sus funciones en materia de GRD, poniendo en riesgo la vida de la población y el desarrollo de su jurisdicción territorial. Si bien, el artículo 21 de la Ley del SINAGERD 29664 ya prevé el mecanismo, la norma tiene limitaciones que la hacen inaplicable y generan un efecto residual por carecer precisamente de un elemento percutor que active el procedimiento correctamente. En este estado de cosas, existe un escenario de impunidad para las autoridades del SINAGERD que incurrir en infracciones permanentes y abdican sus responsabilidades, ante el clamor de la población que reclama solucionar este hecho anómalo.
- 4.3 La PCM como ente rector del sistema debe cumplir con la función que le corresponde en esta materia, lo cual no implica ser parte integrante del proceso, por cuya razón la Autógrafa de Ley únicamente incide sobre la activación del

⁴ Ley 30055: artículo 4 “Incorporación de numeral 36 al artículo 20 y un párrafo al artículo 25 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades: Art 25° suspensión del cargo (...) Se considera falta grave no instalar y convocar por lo menos una vez cada dos meses al comité de seguridad ciudadana, dispuesto en la Ley 27933; **así como no cumplir con las funciones en materia de defensa civil contenidas en el artículo 11 de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.**

Ley N° 30055: artículo 5° “Incorporación de un párrafo al artículo 31 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: Art 31° suspensión del cargo (...) El cargo de presidente se suspende por no instalar y convocar por lo menos una vez cada dos meses al comité de seguridad ciudadana, dispuesto en la Ley 27933; **así como por no cumplir con las funciones en materia de defensa civil contenidas en el artículo 11 de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.**

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

procedimiento, a través de una comunicación simple por el ente rector al Consejo Regional o al Concejo Municipal correspondiente, siendo éstos responsables de instruir el procedimiento sancionador, evaluar, ponderar y eventualmente imponer las medidas que en cada caso correspondan, dentro del ejercicio de la potestad sancionadora que les compete.

- 4.4 La Ley no trastoca o cuestiona en lo absoluto la autonomía regional y municipal, y menos convierte a la PCM en parte del proceso sancionador, únicamente se da contenido a la activación del procedimiento, que ya está definido en la propia Ley 29664, Ley del SINAGERD, siendo menester destacar que, la misma nota del Poder Ejecutivo señala; “sin perjuicio de efectuar las denuncias que correspondan por incumplimiento de la normatividad respectiva”, siendo ello precisamente lo que persigue la Autógrafa de la Ley, que el ente rector cumpla su función y gatille el procedimiento a cargo de las instancias regionales y locales que cuentan con la potestad sancionadora y deberán formalizar – en los casos que pudiera corresponder - los procedimientos respectivos.

V. SUSTENTO PARA LA INSISTENCIA AL PROYECTO DE LEY

5.1 Del principio de separación de poderes

Sin lugar a dudas el punto de partida fundamentando la insistencia es una revisión de la noción de separación de poderes. El profesor García Roca⁵ señala que en las elaboraciones clásicas de Locke, Montesquieu y Hume, se plantea que la separación de poderes, considerando que la libertad política queda garantizada mediante un gobierno moderado y representativo, con el consentimiento y la confianza de los gobernados; en ese sentido distintos poderes realizan funciones distintas, los poderes se limitan y contraponen entre sí, el poder frena al poder impidiendo el gobierno despótico y buscando una armonía de poderes.

García Roca, citando a Schmitt, señala que en su formulación originaria, la división de poderes solo establecía medios de acción recíproca, medios de “detenerse” mutuamente; y luego citando a Duguit, anota que el cumplimiento de cualquier función estatal se traduce siempre en un acuerdo de varias voluntades y necesita el concurso de varios órganos. En ese sentido la afirmación de cooperación e interdependencia resulta irrefutable.

Resumiendo su punto de vista García Roca señala que:

“la moderna organización constitucional, conserva el espíritu que alentaba la vieja división, impedir la concentración despótica del poder para salvaguardar la libertad política, pero no ha sido en la línea de una separación absoluta de poderes –salvo para la función jurisdiccional- ni de la exclusividad de funciones, sino por el camino contrario de la integración y la colaboración. El principio liberal subsiste en

⁵ GARCIA ROCA, J. (2000), “Del principio de la División de Poderes”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 108, Madrid

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

los Estados democráticos, pero se ha transformado en otro esencialmente distinto y mucho más complicado”.

Lo que efectivamente tenemos en el diseño constitucional es una pluralidad de reglas y de principios complejos, complementarios unos con otros, que no solo tiene que ver con la división horizontal de poderes, sino que también con la división vertical de poderes que considera los otros niveles de gobierno, como es el caso de un gobierno unitario y descentralizado como es el caso del Perú.

5.2 Legitimidad de acción del Congreso de la República

El Congreso de la República de conformidad con el numeral (1) del artículo 102 de la Constitución Política del Estado cuenta con la atribución especial entre otras, de dar leyes, resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las normas existentes. En el numeral (2) del mismo artículo citado se destaca la atribución para velar por el respeto de la Constitución y de las Leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Como es de verse, la Autógrafa de Ley que ha sido remitida al Poder Ejecutivo emana del poder constitucional legítimo del Parlamento Nacional con el fin de abordar un tema de particular interés nacional, que se alinea también con los preceptos del artículo 103 de nuestra Carta Magna, en cuanto la facultad de legislar cuando así lo exige la particular naturaleza de las cosas - en el caso particular - vinculadas con la temática de los desastres recurrentes versus un frágil sistema de gestión del riesgo de desastres en el país, cuyo tratamiento es declarado de interés nacional, a partir de lo cual corresponderá al Ejecutivo como rector de dicho sistema funcional según la LOPE, fortalecer el mismo, aplicando para ello una revisión integral de la política nacional en la materia, efectuando los correctivos necesarios e impulsando las propuestas legislativas que sean necesarias para su aprobación correspondiente. Todo ello resulta una clara muestra del escrupuloso respeto a las competencias constitucionales y un abierto criterio de colaboración entre los poderes públicos.

En efecto, la problemática de los desastres que recurrentemente afectan y ponen en riesgo a la población y en general al desarrollo nacional, sólo puede ser abordada dentro de un marco jurídico especial, que posibilite la sumatoria de esfuerzos por parte de los poderes del Estado, dentro de los límites competenciales que a cada cual corresponde, y que permita gestionar reformas necesarias que van más allá de las atribuciones y competencias institucionales, dentro de un modelo transversal, participativo y descentralizado. En ese sentido, la Ley remitida al Ejecutivo además de observar cabalmente los aspectos antes mencionados, convoca el accionar de todos los actores involucrados en el proceso (nivel nacional, regional y local).

Por tanto, la Ley comentada tiene un origen legítimo en el marco general de la atribución constitucional para legislar del Congreso de la República y no establece ningún nivel de afectación respecto a las competencias del Poder Ejecutivo.

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

5.3 Naturaleza del SINAGERD involucra competencias transversales no sólo del Poder Ejecutivo sino también a nivel de Leyes Orgánicas de Municipalidades y Gobiernos Regionales.

Conforme a su propia definición y diseño el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, es un sistema de carácter nacional, descentralizado, transversal, sinérgico y participativo, integrado por todos los actores del sector público y privado, organizado a nivel de sub sistemas regionales en GRD, cuyo valor fundamental consiste en trabajar las fases de identificación del peligro, análisis de la vulnerabilidad y reducción del riesgo precisamente para que el impacto que generan los embates de la naturaleza sean menores, y en esa concepción dicho sistema resultó evolutivo respecto del anterior Sistema Nacional de Defensa Civil, que tenía un enfoque principalmente reactivo ante los desastres.

La autógrafa de Ley ubica en la palestra pública un tema que exige medidas inmediatas a ser asumidas por el Poder Ejecutivo en el marco de sus competencias como ente rector de dicho sistema funcional del Estado. No obstante, como se ha sostenido la revisión integral del SINAGERD tendrá incidencia directa en la actuación de las autoridades regionales y locales, principales responsables en el diseño operativo del sistema, lo cual determina la necesidad de efectuar modificaciones en las Leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, situación que debe ponderarse por el Ejecutivo, a fin de formular en su momento las propuestas legislativas respectivas para su aprobación final por el Congreso de la República, en observancia de las competencias de éste último.

Por lo expuesto, la Autógrafa de Ley no genera invasión de competencias entre poderes del Estado, todo lo contrario, ofrece un respeto cabal a los mismos y a cada actor del proceso, promoviendo un horizonte de cumplimiento y las alternativas para solucionar la actual problemática, bajo el principio de colaboración entre los poderes públicos.

5.4 Ley ordena y corrige errores y deficiencias de procedimiento.

En tanto se genera la revisión integral del SINAGERD la Ley establece algunas medidas puntuales con el fin de corregir anomalías que vienen produciéndose en determinados procedimientos del sistema, relacionados básicamente con las funciones de las autoridades regionales y locales en materia de GRD, establecidas en sus respectivas leyes orgánicas.

En ese orden, la Autógrafa de Ley incorpora en la Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respectivamente, la causal de suspensión para las citadas autoridades por incumplimiento funcional en GRD, corrige errores legislativos anteriores y ordena las funciones que corresponde a cada instancia del SINAGERD, como en el caso de la Ley 30055 que confundía las responsabilidades de gobernadores y alcaldes con las funciones del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – CONAGERD. Asimismo, se aprovecha para homologar la definición de “Defensa Civil” como concepto subsistente en las normas orgánicas citadas, con el concepto de gestión del riesgo de desastres, ello en la medida que existen diferencias diametrales entre uno y otro enfoque, de allí que, la modulación

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

de las responsabilidades y funciones de las autoridades regionales y locales, demandaba también las precisiones en este aspecto.

Entonces desde la perspectiva procedimental la Autógrafa de Ley ordena algunos procedimientos concretos que no se contraponen en modo alguno con el objetivo central que promueve la revisión del sistema con proyección a su fortalecimiento.

5.5. La norma legislativa bajo estudio no conlleva iniciativa de gasto por parte del Parlamento Nacional.

La Autógrafa de Ley ha sido aprobada en el Congreso de la República con el fin de promover soluciones sobre una problemática que precisa la revisión integral del SINAGERD por el Poder Ejecutivo, tanto a nivel de la estructura organizativa como en el esquema funcional del actual modelo.

La revisión del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, partiendo por la política nacional sobre la materia, podría definir modificaciones eventuales en su diseño, las cuales en caso generen necesidades presupuestales serán éstas formuladas dentro del nivel competencial del Poder Ejecutivo que no tiene prohibición constitucional en este rubro. En ese sentido, la Ley aprobada en el Congreso de la República no genera iniciativa de gasto por este Poder del Estado, pues ha tenido el cuidado y la mesura para que los componentes del proceso sean ejecutados como corresponde por el Poder Ejecutivo como instancia competente en la materia.

En resumen, cualquier modificación con implicancia presupuestal que requiera el sistema debe ser asumida e impulsada por el Poder Ejecutivo, que sí cuenta con la competencia para formular propuestas en esa materia. Entonces, en estricto queda claro que la Ley comentada no acarrea en sí misma iniciativa de gasto por parte del Congreso de la República.

5.6 El Congreso de la República aprobó por unanimidad la propuesta legislativa que incluye iniciativa de bancada oficialista.

La Ley comentada, que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), es resultado del análisis, procesamiento y sistematización de 12 iniciativas legislativas procedentes de todas las bancadas que operan en el Parlamento Nacional, incluida la iniciativa del Congresista Carlos Bruce representante de la bancada oficialista. En todos los casos, resulta evidente la preocupación de los legisladores, quienes recogiendo el reclamo de la ciudadanía y de las propias autoridades regionales y locales que son los operadores del sistema, han planteado una serie de modificaciones legales en el actual SINAGERD, que van desde sus aspectos conceptuales, enfoques y lineamientos, hasta su diseño estructural y esquema operativo, lo cual define sin lugar a dudas la necesidad de trabajar en una revisión integral del modelo.

La Autógrafa de Ley emerge de la competencia natural del Congreso de la República y ha sido aprobada tanto en la comisión de Descentralización, Regionalización,

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, por unanimidad, como por el Pleno del Congreso, por unanimidad en ambas votaciones que requerían de mayoría calificada, siendo priorizado para su remisión para la promulgación correspondiente por el Poder Ejecutivo.

Por tanto, siguiendo la trascendencia y a línea de importancia de la Autógrafa de esta Ley, resulta necesario insistir para su aprobación a la brevedad posible.

5.7 La propuesta legislativa está alineada con la Política de Estado 32 del Acuerdo Nacional.

El Perú es uno de los pocos países que cuenta con una política de Estado⁶ que regule la materia de gestión del riesgo de desastres y que involucra un accionar a escala de todas las fuerzas vivas del país en los tres niveles de gobierno, nacional, regional y local.

En esa línea de acción, fueron aprobadas la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD, como herramientas de gestión para implementar esta nueva concepción que nos permita como país administrar las emergencias y desastres en las mejores condiciones operativas.

No obstante ello, la manifestación recurrente de la naturaleza y los desastres que se han generado evidencian la debilidad y vulnerabilidad del actual sistema, a ello responde también el hecho de contar con iniciativas legislativas masivas de los parlamentarios que no hacen sino reflejar la preocupación y alarma nacional para que de una buena vez se adopten medidas efectivas, se articule y consolide un sistema realmente eficaz, y se promuevan las soluciones que el país necesita en esta temática.

Por tanto, es claro que las políticas y planes nacionales antes mencionados deben ser revisados y actualizados sin duda alguna, tomando como referencia los mismos preceptos de Acuerdo Nacional señalados en la Política de Estado N° 32. En consecuencia y desde esta perspectiva, la Autógrafa de Ley es absolutamente compatible y se justifica en su propia finalidad.

5.8 Necesidad de un horizonte de tiempo para la revisión y fortalecimiento del SINAGERD.

Tomando conciencia que la defensa de la vida humana, la protección del desarrollo nacional y la afectación del interés público constituyen los elementos centrales que motivan la Autógrafa de Ley, el señalamiento de un plazo para el mejoramiento del

⁶ **Política de Estado N° 32 – FORO DEL ACUERDO NACIONAL:** “Nos comprometemos a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas, así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción (...)”.

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

actual SINAGERD no puede ser interpretado de ninguna manera como un hecho de conflicto o un mandato imperativo por parte del Congreso de la República.

En efecto, los actos operativos y gestiones a llevarse a cabo a partir de la entrada en vigor de la norma, necesitan indispensablemente un horizonte de tiempo que haga posible su ordenamiento, modulación y programación, lo cual será administrado directamente por el Poder Ejecutivo dentro de su legítima competencia, siendo que, dicho lapso de tiempo prudente permite precisamente un proceso ordenado y eficaz que naturalmente podrá ser ampliado, en caso la revisión integral del sistema así lo exija.

En efecto, carecería de sentido en lo absoluto aprobar una norma con el contenido e importancia como la que ha sido remitida al Ejecutivo, sin contemplar un horizonte de tiempo para cumplir los objetivos de fondo, alineados con el máximo interés y urgente necesidad pública. Es pertinente destacar que el término ponderado de 180 días que fija la norma es mayor incluso al plazo solicitado por el propio Poder Ejecutivo en el pedido de delegación de facultades para legislar entre otros, en materia de gestión del riesgo de desastres.

VI. CONCLUSIONES

- 6.1 Las observaciones presentadas por el Poder Ejecutivo sobre la Ley comentada, han sido revisadas de manera acuciosa y objetiva, no encontrándose argumentos fácticos ni jurídicos que den lugar a la modificación o reformulación de la misma.
- 6.2 La Ley ha sido emitida dentro de la competencia legítima del Congreso de la República para legislar sobre los asuntos del máximo interés nacional, en el presente caso, con el fin de activar soluciones respecto de una problemática recurrente que viene afectado la vida de miles de personas y el propio desarrollo del país, como corresponde al efecto devastador de los desastres naturales que se dan en todas las latitudes del país.
- 6.3 El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, al cabo de siete (7) años de su puesta en vigencia, presenta serias debilidades que es preciso corregir. En ese orden, la Ley no sólo está justificada en el actual nivel de desarticulación e inoperancia de las autoridades de todos los niveles territoriales, sino también en vulnerabilidad nacional ante los eventos recurrentes de la naturaleza, cuyos efectos están demostrados cronológica y estadísticamente en el propio documento del Poder Ejecutivo en el que se ha solicitado delegación de facultades para legislar, entre otros, en materia de gestión del riesgo de desastres.
- 6.4 La Ley que ha sido aprobada por unanimidad en el Parlamento Nacional consolida y sistematiza doce (12) iniciativas congresales procedentes de todas las fuerzas políticas, incluida la bancada oficialista, las mismas que recogen el clamor popular para la revisión impostergable y reforma de un SINAGERD débil y disfuncional que precisa no sólo ajustar las políticas públicas y sectoriales a cargo del Poder Ejecutivo, sino también consecuencia de dicha revisión, la modificación de Leyes sustantivas como las Leyes Orgánicas de Municipalidades y de Gobiernos

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

Regionales a efecto de ordenar la actuación de las autoridades de dichos niveles, éste último aspecto inherente a la competencia exclusiva del Poder Legislativo.

- 6.5 La Autógrafa de Ley y su contenido están basados en el “principio de colaboración entre poderes del Estado”, precisamente en el espíritu de resolver un asunto que reviste competencias transversales y afecta el máximo interés nacional, por lo cual el Ejecutivo debe conducir el proceso revisor del sistema, aplicar directamente los correctivos del caso, según sus competencias e impulsar ante el Congreso de la República, las propuestas legislativas necesarias para su aprobación final en el fuero parlamentario.

La Comisión considera que no existe en absoluto afectación alguna sobre el principio de separación de poderes, es más bien el pleno cumplimiento de la colaboración entre poderes, en el marco del mandato constitucional y del arreglo institucional que sobre la materia es aplicable a partir de la legislación vigente.

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal (a) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN del Dictamen de Insistencia**, en sus términos, ante la observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD” (proyecto de Ley 949 / 2017 – CR y otros).

LEY QUE DISPONE MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - SINAGERD

Artículo 1. Declaratoria de interés nacional.

Declárase de interés nacional y urgente necesidad pública el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.

Artículo 2. Fortalecimiento del SINAGERD.

Encargase al Poder Ejecutivo la revisión y actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y de la operatividad del SINAGERD como sistema funcional, considerando el diseño de estrategias transversales e intergubernamentales para su eficaz funcionamiento y la generación de capacidades en los tres niveles de gobierno.

En el plazo de ciento ochenta (180) días contados desde la publicación de la presente Ley, el Poder Ejecutivo aprueba las normas e instrumentos de gestión correspondientes y alcanza al Congreso de la República los proyectos de Ley que sean pertinentes.

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Sanción para Alcaldes que incumplan sus funciones en materia de Gestión del Riesgo de Desastres.

Modificase el artículo 25 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, modificado por el artículo 4 de la Ley 30055, en los términos siguientes:

“Artículo 25.- suspensión del cargo

El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de consejo en los siguientes casos:

(...)

El cargo de alcalde se suspende por no instalar ni convocar por lo menos una vez cada dos meses al comité de seguridad ciudadana, dispuesto en la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; así como por no cumplir con las funciones en materia de defensa civil a que se refiere la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.”

SEGUNDA. Sanción para Gobernadores Regionales que incumplan sus funciones en materia de Gestión del Riesgo de Desastres.

Modificase el artículo 31 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificado por el artículo 5 de la Ley 30055, en los términos siguientes:

“Artículo 31.- suspensión del cargo

El cargo de **Gobernador, Vicegobernador** y Consejero se suspende por:

(...)

El cargo de **gobernador** regional se suspende por no instalar **ni** convocar por lo menos una vez cada dos meses al comité de seguridad ciudadana, dispuesto en la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; **así como no cumplir con las funciones en materia de defensa civil a que se refiere la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.”**

TERCERA. Modificación de la Ley 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres.

Modificase el artículo 21 de la Ley 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, agregando un párrafo final:

“Artículo 21.- Sanciones

(...)

La imposición de sanciones a gobernadores regionales o alcaldes, está a cargo del Consejo Regional o Concejo Municipal, según corresponda, bajo responsabilidad, y, en atención al pedido del órgano rector del SINAGERD.

Predictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo en relación a la Autógrafa “Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (Proyectos de Ley acumulados: 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1119/2016-CR, 1172/2016-CR, 1195/2016-CR, 1253/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1374/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, y 1648/2016-CR).

Dicho pedido debe precisar la función o funciones que hayan sido incumplidas por la autoridad regional o local.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Homologación del término Defensa Civil.

Toda denominación y referencia sobre el término defensa civil establecida en la legislación nacional vigente, se entiende y ejerce en el marco de la Ley 29664, Ley de creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 18 de octubre de 2017