

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

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

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la iniciativa legislativa siguiente:

- Proyecto de Ley 1358-2016-DP, procedente de la Defensoría del Pueblo, suscrito por el Defensor del Pueblo, señor Walter Gutierrez Camacho, 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. SITUACIÓN PROCESAL

- El **Proyecto de Ley 1358/2016-DP**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 03 de mayo de 2017, y fue decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión dictaminadora, ambas mediante decreto del 10 de mayo de 2017.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, tiene competencia sobre el proyecto de Ley materia de revisión, en la medida que éste introduce un nuevo enfoque para las autoridades regionales y locales entre otros, como responsables de los procesos de rehabilitación y reconstrucción post desastres, en beneficio de la población damnificada o afectada. La actuación de dichas autoridades forma parte de las responsabilidades funcionales que la Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales asigna a gobernadores regionales y alcaldes en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, respectivamente.

Desde la perspectiva del servicio público, se aborda dos procesos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual constituye un sistema funcional del Estado siendo en consecuencia la materia en cuestión parte del proceso de modernización de la gestión del Estado.

Antecedentes legislativos

El proyecto legislativo materia del presente dictamen tiene registro de ingreso en el periodo anual de sesiones 2017-2018, no ha sido objeto de dictamen anterior y es compatible con el plan de trabajo en actual ejecución por parte de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos locales y Modernización de la Gestión del Estado, correspondiente al período legislativo en ejercicio.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

Por la naturaleza del tema, la iniciativa legislativa guarda relación también con la Agenda Legislativa del periodo anual de sesiones 2017-2018 (RLC 004-2017-2018-CR, Política de Estado 32, Tema 27).

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto de Ley **1358/2016-DP** contiene **6 artículos, y cinco disposiciones complementarias finales.**

Exégesis de la propuesta legislativa:

En el artículo 1 se define el objetivo de la propuesta, que como se ha indicado busca aplicar un enfoque de derechos en la restitución, recuperación, reconstrucción, rehabilitación, reposición o construcción de los servicios públicos e infraestructura con participación de los sectores involucrados para favorecer el interés social y económico de las personas afectadas por los desastres.

El artículo 2 señala el ámbito de aplicación de la norma, precisando que la misma comprende a todas las entidades de la administración pública señaladas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Así mismo, se incluye a las personas jurídicas bajo el régimen privado y las organizaciones no gubernamentales que intervienen en la atención de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

El artículo 3 desarrolla los lineamientos del proyecto, los mismos que son expuestos en 4 numerales y responden al objetivo señalado, resumiendo el enfoque de derechos indicado, el aspecto de la planificación que debe privilegiar la promoción y protección de los derechos constitucionales vinculados con la vida, la salud, educación, entre otros, como parte de la tutela del interés social y económico.

A partir del artículo 4 y 5 se categorizan los derechos de atención prioritaria a nivel de rango constitucional, los servicios básicos para la atención de los damnificados o afectados, así como las acciones prioritarias y criterios técnicos en beneficio de las personas en situación de vulnerabilidad. En ese orden, se identifica los grupos objetivos como 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.

El artículo 6 introduce el denominado “Plan de restitución y protección de derechos y servicios públicos”, en el cual se plantea la intervención articulada del Estado a través de las autoridades responsables y los distintos sectores nacionales comprometidos en las emergencias y desastres de nivel 4 y 5, precisándose la actuación de las autoridades de gobiernos regionales y locales en los procesos de reasentamiento y reintegración así como en la dotación de los servicios públicos que resultan indispensables. En la misma línea de acción, se definen los criterios técnicos para la formulación y aprobación del Plan por parte del Ejecutivo, la supervisión de dicho instrumento a cargo de la Defensoría del Pueblo, así como el monitoreo del mismo entre Ejecutivo y Legislativo vía informe semestral al Parlamento Nacional que deberá efectuar el Titular de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Finalmente la iniciativa legislativa contiene 5 disposiciones complementarias finales, según detalle siguiente:

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

- Primera: vigencia de la Ley.
- Segunda: cumplimiento de labores por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros para habilitar el cumplimiento de los alcances de la norma, con observancia de las competencias y autonomía funcional de la Defensoría del Pueblo en la materia.
- Tercera: Incorporación del nuevo enfoque de derechos por todas las entidades del aparato estatal y asignación de recursos presupuestales para la implementación efectiva de los procesos.
- Cuarta: Plantea que el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación – SINPAD sea una herramienta abierta al dominio público para el seguimiento y monitoreo de los procesos de rehabilitación y reconstrucción post desastres.
- Quinta: Plantea la aplicación de esta iniciativa legal en los procesos generados en la Ley 30556 que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que crea la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (RCC).

III. MARCO NORMATIVO

Considerando los fundamentos de la iniciativa legal bajo estudio, se establece a continuación el basamento legal de aplicación en el presente dictamen:

- 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.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley , 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.
- Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y su reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 048-2011-PCM.
- 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 N° 004-2017-2018- CR, Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período anual de sesiones 2017 – 2018.
- Decreto Supremo N° 111-2012-PCM, aprueba la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Decreto Supremo N° 034-2014-PCM que aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014-2021.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El planteamiento central busca introducir un nuevo enfoque de derechos en los procesos de rehabilitación y reconstrucción, así como en los procedimientos concomitantes a

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

éstos, para favorecer a la población que como consecuencia de los desastres adquiere la condición de afectado y damnificado.

Desde una perspectiva general la propuesta establece un nuevo marco conceptual que sirve de guía para la producción de todos los servicios públicos y privados que deben generarse como consecuencia de un desastre, instaurando en la parte sustantiva un nuevo entendimiento para estos procesos, que implica mirar a la población objetivo no como un conjunto de elementos integrados dentro de un plan de rehabilitación o reconstrucción per se, sino como seres individuales sujetos de derechos naturales y de la protección tutelar del Estado, como valor superior.

En rigor la propuesta legislativa estriba en dos dimensiones concretas; primero el espacio conceptual en el que reside el nuevo enfoque de derechos, que persigue cambiar la mirada de asistencialismo público, por otra visión distinta que comprende lineamientos y criterios de base para un tratamiento más humano de la población objetivo, el cual debe tomarse en cuenta para el desarrollo de los aspectos operativos (segunda fase - gestión reactiva del Estado), vía los procesos de rehabilitación y reconstrucción como parte de la gestión del riesgo de desastres.

A) Aspectos Conceptuales

a) Vulnerabilidad del Perú ante los fenómenos de la naturaleza

El Perú por su propia realidad geomorfológica y su ubicación en el cinturón de fuego del pacífico, debajo de las placas tectónicas de nazca, a diferencia de otros, es un país altamente vulnerable que se encuentra expuesto a la ocurrencia y recurrencia de huaycos, aluviones, deslizamientos, sismos, inundaciones, sequías, heladas y nevadas, y otros muchos y diversos eventos.

Dicha vulnerabilidad se acrecienta por las condiciones de pobreza, desigualdad, marginalidad y exclusión social existentes, que incrementan la indefensión de la población y condicionan su capacidad de respuesta ante la ocurrencia de desastres.

En ese contexto general, el actual Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, que es un sistema funcional del Estado con instrumentos de gestión transversales y que supone un modelo que articula los tres niveles de gobierno en el marco general de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, no ha resultado por el momento un modelo que afronte y resuelva con solvencia los embates de la naturaleza, siendo prueba de ello los efectos devastadores que ha dejado la presencia del denominado “Niño Costero” ocurrido en los meses iniciales del año en curso y las lluvias del mes de noviembre 2107 en el departamento de San Martín.

En efecto, consecuencia de las limitaciones del sistema se ha generado un efecto negativo en la economía nacional, pues el Producto Bruto Interno ha sufrido una baja no menor del 1.5% según se advierte a continuación.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

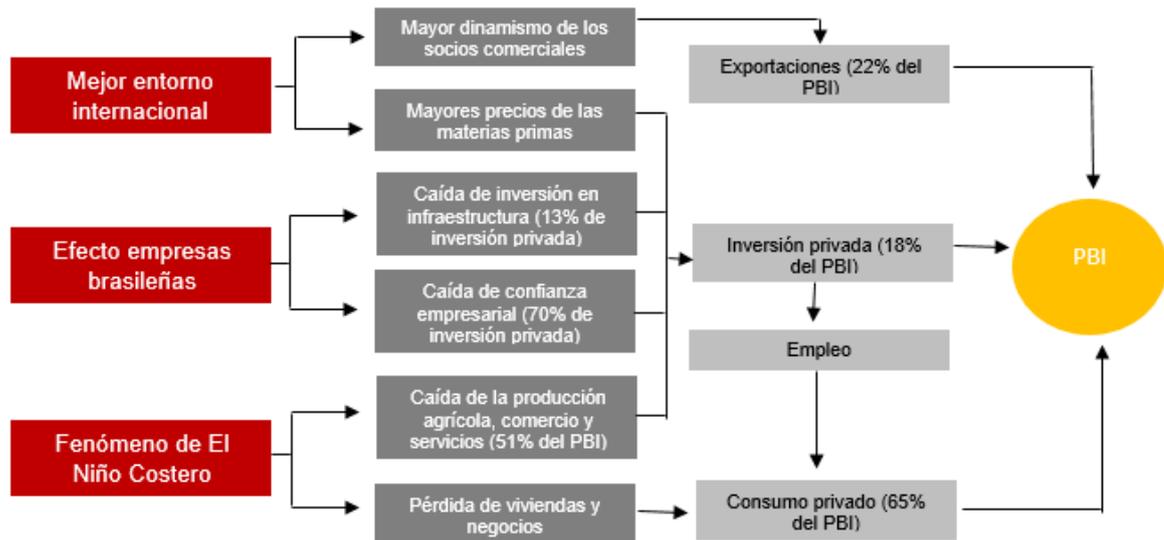
Cifras oficiales del impacto del Fenómeno de El Niño Costero y el caso Odebrecht sobre la economía peruana

POR: XIMENA ARIAS 5 MAYO, 2017

A fines de abril del 2017, el Ministerio de Economía y Finanzas publicó su “Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas”, en el cual, en uno de sus puntos explica los choques externos que han afectado a la economía peruana, y que han hecho caer a la baja la proyección del PBI a 3.0% para este año.

El informe señala que la economía peruana se ha visto afectada, principalmente, por dos choques adversos de carácter transitorio: la paralización de obras de infraestructura asociadas a operadores brasileños y **el fenómeno de El Niño Costero**. El primero ha perjudicado al dinamismo de la inversión, que ha impactado directamente en la generación de empleo formal y el consumo de las familias; por su parte, **el segundo está afectando a la producción agrícola y dificulta la provisión de servicios como transporte, turismo, actividades financieras y de comercio. Sumados, ambos choques restarán 1.5 puntos porcentuales (p.p) al crecimiento de este año, en relación con el del año 2016¹.**

Canales de transmisión de choques sobre el PBI del año 2017



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración: Aurum Consultoría y Mercado.

Los proyectos afectados, debido a su vinculación con empresas brasileñas, han sido: el Gasoducto Sur Peruano, IIRSA Sur Tramo 2 y 3, Chavimochic III etapa, IIRSA Norte, Vías Nuevas de Lima y Obras de Tránsito del Proyecto Olmos. Todos estos proyectos equivalen, aproximadamente, al 5.0% del PBI. De acuerdo con el MEF, el retraso de los proyectos mencionados restarán 0.3 p.p al PBI de este año; así la inversión en infraestructura caerá cerca de 27.0%, un declive mayor incluso al registrado en el 2016 (-13.0%).

¹ Subrayado y negrita es nuestro (Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado).

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

b) De la Defensa Civil a la Gestión del Riesgo de Desastres.

El Sistema Nacional de Defensa Civil – SINADECI fue creado en 1972 mediante Decreto Ley 19338, en el Gobierno Militar de Juan Velasco Alvarado, sobre la base del CRYRZA (Comité de Rehabilitación y Reconstrucción de la Zona Afectada) como consecuencia del terremoto de 1970 que asoló parte de Huaraz y Ranrairca, ocasionando pérdidas de vidas humanas cuantiosas.

La concepción central de la Defensa Civil fue la **respuesta del Estado** ante los embates y desastres generados por los eventos de la naturaleza, y si bien contaba con elementos de preparación para hacer frente a los mismos, éstos no guardaban una dimensión sostenida versus las características principales propias de un **sistema prioritariamente reactivo**.

Los distintos y terribles eventos generados por el manifiesto de la naturaleza en todo el planeta y a lo largo de las últimas décadas fueron demostrando la necesidad de cambiar de enfoque para enfrentar a los mismos, de allí que los países organizados bajo el liderazgo de las Naciones Unidas construyeron nuevas formas para gestionar y hacer frente a los desastres. Así surge la concepción de la gestión del riesgo de desastres – GRD, que en términos puntuales implica **identificar aquellos factores de vulnerabilidad y riesgo** que se pueden convertir en desastres ante el manifiesto inevitable de la naturaleza, el enfoque consiste en **anticiparse, adelantarse al desastre** y reducir en la sociedad los factores de peligro y vulnerabilidad social.

En el Perú, mediante Ley N° 29664 y al cabo de 39 años de vigencia del Sistema Nacional de Defensa Civil, fue creado el actual Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), el 08 de febrero del 2011. El espíritu del nuevo modelo busca implementar **un sistema preventivo que reduzca peligros y vulnerabilidades**, no obstante ello siempre existe un impacto en la población por los desastres que se generan, en cuyo contexto la iniciativa legislativa formulada por la Defensoría del Pueblo resulta compatible con los propósitos generales y acaso añade valor y un enfoque para mejorar la aplicación de los principios en los que se sostiene el nuevo modelo peruano centrado en la gestión del riesgo de desastres –GRD.

c) Los procesos de rehabilitación y reconstrucción post desastres.

Conforme a la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 29664, los procesos de la GRD son 4:

- Estimación del riesgo,
- Prevención y reducción del riesgo,
- Preparación respuesta y rehabilitación
- Reconstrucción;

En los procesos que nos interesa comentar, la fase de preparación, respuesta, y rehabilitación comprenden acciones para una óptima respuesta de la sociedad en caso de desastres, garantizando una adecuada y oportuna atención de personas afectadas, así como la rehabilitación de los servicios básicos indispensables, permitiendo normalizar las actividades en la zona afectada por el desastre.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

La reconstrucción abarca las acciones para establecer condiciones de sostenibilidad y desarrollo en las zonas afectadas, reduciendo el riesgo anterior al desastre y asegurando la recuperación física, económica y social de las comunidades afectadas.

En el sentido expuesto, las acciones que plantea la iniciativa legislativa en su artículo primero; restitución, recuperación, reposición, rehabilitación, reconstrucción y construcción que expresamente se indican, forman parte de los sub procesos de la GRD y están inmersos dentro de las dos fases antes mencionadas y son concurrentes con los procesos macro de la gestión del riesgo de desastres.

B) Instrumentos Internacionales

La propuesta legislativa desde la perspectiva internacional también guarda importancia en tanto promueve el cumplimiento de compromisos internacionales del Estado peruano relacionados con los estándares en materia de derechos humanos, en cuya extensión se considera favorecerán también otros procesos paralelos como la incorporación del Perú a la OCDE, contribuyendo en efecto al fortalecimiento de éste último mencionado.

a) Marco de Acción de Hyogo

El Marco de Acción de Hyogo ha sido un foro internacional en el que los países del orbe interesados en trabajar para incorporar la gestión del riesgo de desastres al interior de cada nación asumieron una serie de compromisos plasmados en dicho foro.

El Marco de Acción de Hyogo tuvo un horizonte 2005-2015 y fijó como meta central el “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. Se concibió para dar un mayor impulso a la labor mundial respecto a otros instrumentos internacionales que venían abordando esta temática desde algunos años atrás, como el caso del Marco de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales surgido en 1989, la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro, así como la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres – EIRD que operaba desde 1999.

El Perú ha sido signatario del Marco de Acción de Hyogo y ha venido trabajando en la incorporación de la GRD en el país, logrando importantes avances que se traducen en la aprobación de la política de Estado 32 sobre gestión del riesgo de desastres, así como con la dación de la propia Ley 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, entre otros instrumentos.

b) Marco de Acción de SENDAI

Desde la adopción del Marco de Acción de Hyogo en 2005, y como se ha documentado en los informes nacionales y regionales a nivel mundial, los países han logrado avances en la reducción del riesgo de desastres a nivel local, nacional, regional y mundial, lo que ha contribuido de modo importante a la disminución de la mortalidad².

² “Marco de Acción de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 – 2030; Naciones Unidas – 9-11- Rue de varembe, CH 1202 Ginebra, Suiza, 1ra edición 2015”.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

“El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015.

El Marco de Sendai es el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo y ha sido concebido para dar un mayor impulso a la labor mundial en relación con el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de 1989 y la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro, así como, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de 1999.

El Marco de Sendai también propugna la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para “reconstruir mejor”; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos.

Presenta una serie de innovaciones como la definición de siete objetivos mundiales dos de los cuales están focalizados en las personas. Asimismo, la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y las plataformas regionales para la reducción del riesgo de desastres se reconocen claramente como mecanismos que refuerzan la coherencia entre las agendas, el seguimiento y las revisiones periódicas como apoyo a los organismos de gobernanza de las Naciones Unidas³”.

Al igual que con el Marco de Acción de Hyogo, el Perú se ha integrado el Marco de Acción de Sendai para dar continuidad a los avances del proceso de implementación de la GRD en nuestro país. En tal sentido, la propuesta de la Defensoría del Pueblo resulta congruente con los componentes que sobre la materia se vienen ejecutando en el fuero internacional.

C) Revisión de los planteamientos operativos y conceptuales de la propuesta legislativa

a) Respecto al enfoque de derechos en los procesos de rehabilitación y reconstrucción post desastres para la población afectada o damnificada y el ámbito de aplicación de la norma.

Como se ha mencionado en este aspecto la iniciativa legislativa parte de una premisa constitucional vinculada con la tutela de los derechos fundamentales de las personas y su tratamiento como tal. En este enfoque se comprende los procedimientos de *restitución*,

³ Prefacio: **Margareta Wahlström**, Representante Especial de las Naciones Unidas del Secretario General para la Reducción del Riesgo de Desastres; “Marco de Acción de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 – 2030; Naciones Unidas – 9-11- Rue de varembe, CH 1202 Ginebra, Suiza, 1ra edición 2015”.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

recuperación, reconstrucción, rehabilitación, reposición y construcción de los servicios públicos y de la infraestructura de uso público frente a desastres, por lo cual es pertinente advertir que algunas de esas acciones mencionadas forman parte de los elementos operativos de la “respuesta inmediata ante los desastres” y por tanto no necesariamente están circunscritos en la rehabilitación y reconstrucción, lo cual pueda notarse también cuando se define el alcance de la norma en el artículo 2 del proyecto.

Por tanto, habrá que efectuar un necesario ajuste en el objetivo del proyecto de Ley, en el sentido de incorporar el proceso de respuesta dentro de los alcances de la norma, ello con la finalidad de dar consistencia e integralidad a la misma.

Respecto al ámbito de aplicación del proyecto se considera hay un buen aporte en la medida que consigna de modo expreso a los actores que participan en dichos procesos de la GRD, involucrando no sólo a las entidades estatales señaladas por la Ley del Procedimiento Administrativo General, sino que también a instituciones privadas, organismos no gubernamentales, ENIEX, entidades cooperantes, empresas privadas que normalmente participan en el proceso de administración de los desastres. Ello facilitará desde el punto de vista operacional una clara definición de roles y procedimientos entre públicos y privados que hará más eficaz el proceso.

En general el enfoque que trae consigo la propuesta legislativa significa una nueva mirada en el tratamiento de las personas damnificados y afectados por desastres.

b) En relación a los sujetos de derecho y atenciones prioritarias que establece el proyecto de Ley.

La propuesta define con claridad los lineamientos del nuevo enfoque que van desde el planeamiento, promoción y aseguramiento de los procesos de rehabilitación y reconstrucción de los servicios y derechos individuales afectados. En la medida que se trata de procedimientos inherentes al SINAGERD, se considera que hay un aporte interesante para fortalecer el mismo, al introducirse un modelo de corte más humanitario en lugar de un modelo asistencialista en apariencia.

La propuesta también define con precisión el grupo objetivo y los derechos de éste sobre los que recae el enfoque y tratamiento especial, sin discriminación de ningún tipo para las personas damnificadas o afectadas en situación de vulnerabilidad; ello permitirá administrar de modo eficaz el proceso mejorando la rehabilitación en las primeras horas del acontecimiento, así como el proceso de mayor duración que ofrece la propia reconstrucción. En esta concepción se considera que la propuesta contribuye en el fortalecimiento de los aspectos operacionales del sistema.

c) En torno al “Plan de restitución y protección de derechos y servicios públicos” que propone la iniciativa legislativa.

El proyecto plantea en el artículo 6 que, la autoridad responsable de la “**recuperación y reconstrucción**” debe aprobar el citado plan siempre que se trate de emergencias niveles 4 y 5, acorde al artículo 43 del reglamento de la Ley del SINAGERD. Para ello debe ejecutar un plan para la “restitución y protección de los derechos y servicios públicos de la población afectada coordinando al efecto con todos los sectores involucrados - entre los que no se consigna al Ministerio de Economía y finanzas -

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

estableciéndose además entre otros detalles, la actuación que corresponde a las autoridades regionales y locales, el nivel de supervisión del proceso por la propia Defensoría del Pueblo, y la obligatoriedad para la PCM de informar los avances en el tema al Congreso de la República en forma semestral, siendo este último aspecto positivo para el control político del proceso.

Al respecto, en primera instancia es necesario homologar los términos de este artículo con los del artículo 1 del proyecto, en tanto se identifica de modo indistinto las acciones de restitución, recuperación, rehabilitación, reconstrucción, reposición o construcción de los servicios afectados, pues dichas acciones no sólo están circunscritas dentro del proceso de rehabilitación y reconstrucción, sino también dentro de la respuesta.

De otro lado, siguiendo la reflexión y los aportes técnicos de las instituciones especializadas como el INDECI y el CENEPRED, con ocasión de la reunión técnica llevada a cabo el 23NOV2017, queda claro que para poder cumplir el objetivo de la iniciativa legislativa en su real dimensión, el nuevo enfoque de derechos que se plantea **no puede ser aplicado sobre una parte de la gestión del riesgo de desastres** (rehabilitación y reconstrucción – niveles de emergencia 4 y 5), sino que debe establecerse en todos los procesos de la gestión del riesgo y **en todos los niveles operativos del Sistema**, incluso desde la fase de planeamiento, de allí que, resulta de fundamental valía **efectuar ajustes en el texto original del proyecto** a efecto de dar un sentido integral al mismo incorporando dicho enfoque de derechos dentro de todos los instrumentos políticos y de gestión del SINAGERD.

Asimismo, siendo el Ministerio de Economía y Finanzas un actor medular en la estrategia financiera del SINAGERD⁴, se estima necesario su inclusión expresa en el artículo 6 del proyecto que aborda la formulación del plan mencionado.

d) Respeto a las disposiciones complementarias finales del proyecto de Ley. .

Se plantean algunas disposiciones que constituyen elementos inmersos dentro del curso natural del proyecto, los cuales pueden ser desestimados sin afectar en lo absoluto la propuesta de fondo. El tema de la vigencia de la Ley está implícito en el propio mecanismo de entrada en vigor de las Leyes, así como la misión de supervisión que se consigna para la Defensoría del Pueblo, cuando esta constituye una atribución primigenia de dicha entidad que no requiere añadirse a ninguna norma para poder ser ejecutada en toda su dimensión, entre otros detalles menores.

En la quinta disposición complementaria final se plantea la aplicación del proyecto de Ley al proceso de reconstrucción con cambios (RCC) en actual marcha, precisándose el registro de toda la información pertinente a través del aplicativo SINPAD (Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación).

Sobre el particular, el Ministerio de Justicia ha opinado favorablemente al proyecto de Ley, no obstante recomienda revisar la implementación del “Plan de restitución y protección de derechos y servicios públicos”, el cual a criterio de dicho sector podría **duplicar esfuerzos** con el citado “Plan para la Reconstrucción con Cambios”, en plena ejecución.

⁴ Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, reglamento de la Ley del SINAGERD; artículo 41, incisos 41.3 y 41.6, definen la actuación del MEF en coordinación con el ente rector para la aplicación de la estrategia financiera del Sistema.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

Sobre el particular, entendemos que el Plan para la Reconstrucción con Cambios es de naturaleza temporal y sólo rige en las zonas afectadas por el Niño Costero 2017, en tanto la propuesta apunta a que el “Plan de restitución y protección de derechos y servicios públicos” constituya un mecanismo permanente que regiría para los hechos futuros en general, siempre y cuando se trate de emergencias de nivel 4 y 5.

Este último aspecto mencionado opera en estricta observancia del principio de irretroactividad benigna de la Ley establecido en la propia Constitución Política del Estado⁵.

En consecuencia estimamos que la propuesta de Ley en mención no aplica para situaciones anteriores, por tanto no podría exigirse taxativamente al procedimiento establecido mediante Ley 30556 (reconstrucción con cambios), salvo de modo complementario y en aquellos aspectos en que el enfoque de derechos que se propone, pudiera resultar compatible con los procesos en curso, ello tomando en cuenta el Decreto Supremo N° 091-2017-PCM del 12 de setiembre de 2017, que aprueba el “Plan de la Reconstrucción” en el que expresamente se ha identificado al “**ciudadano como centro del proceso de reconstrucción**”⁶.

En el mismo orden, habrá de considerar que el espíritu de la norma que propugna incorporar el enfoque de derechos antes mencionado, no solo puede darse en los niveles 4 y 5 de las emergencias, sin considerar los demás niveles, pues de ser así el propio objetivo del proyecto estaría siendo desnaturalizado toda vez que la población objetivo sobre la que recae el beneficio no se encuentra comprendida únicamente en emergencias de nivel 4 y 5, sino en todas las emergencias que se producen a nivel nacional. En tal sentido es pertinente efectuar los ajustes respectivos en la propuesta inicial ampliando los alcances de la intervención a todos los niveles de emergencia desde el primer nivel bajo responsabilidad de las autoridades locales.

V. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

a) **Marco constitucional**

Los artículos 1 y 2 de la Constitución Política del Perú señalan que la defensa de la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Toda persona tiene derecho a la vida, a su integridad moral, psíquica y física, así como a su libre desarrollo y bienestar.

El artículo 44 de nuestra Carta Magna dispone que son deberes primordiales del Estado, defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad.

⁵ Constitución Política del Perú; artículo 103:“(…) La Ley desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y **no tiene fuerza ni efectos retroactivos**; salvo en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo(…)”.

⁶ Decreto Supremo N° 091-2017-PCM; acápite (3)”principios: 1. El ciudadano en el centro del proceso. (...) es importante no perder de vista que las personas ocupan el centro del proceso y son la razón de ser del mismo. En ese sentido, el PIRCC tendrá éxito únicamente en la medida que pueda restituir el bienestar perdido por los ciudadanos y las comunidades. Las obras y proyectos encuentran su sentido y propósito final en su subordinación a ese objetivo primario y fundamental”.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

b) Política de Estado

La Gestión del Riesgo de Desastres – GRD es un concepto que forma parte de la nueva corriente mundial que orienta la actuación de los países organizados para hacer frente a los efectos de los fenómenos naturales que se vienen presentando con mayor frecuencia y fuerza en todo el planeta.

En el marco general de los preceptos constitucionales antes mencionados, el 17 de diciembre de 2010 fue aprobada en el **Foro del Acuerdo Nacional la política de Estado N° 32** que establece y orienta la Gestión del Riesgo de Desastres como uno de los elementos de base que deben guiar los procesos de reforma y desarrollo del país en todos los niveles de organización política desde su fase de planeamiento, inclusive.

c) Sistema funcional del Estado – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

En el Perú, mediante Ley 29664, aprobada en febrero de 2011, fue instituido sobre la base del antiguo Sistema Nacional de Defensa Civil, el **Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD**, el cual constituye en su naturaleza jurídica un sistema funcional del Estado, transversal y participativo en los tres niveles de gobierno, que rige el modelo peruano para prevenir y hacer frente a los desastres en toda su concepción integral.

Los procesos de la gestión del riesgo de desastres son componentes transversales en diferentes ámbitos del desarrollo nacional, por tanto, guardan relación con leyes fundamentales en la vida de la nación como corresponde a las Leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales, cuyas autoridades constituyen los elementos operacionales del sistema por excelencia. Así mismo, el SINAGERD está vinculado con otras normas regulatorias importantes como las de ordenamiento territorial y medio ambiente, las normas de seguridad en edificaciones, reasentamiento poblacional, normas de movilización y desmovilización nacional, entre otras.

En términos generales, es fundamental que la iniciativa legislativa guarde coherencia y se encuentre debidamente articulada con los objetivos de las normas acotadas, las cuales apuntan a la tutela de la vida, la integridad física de las personas, con dignidad y calidad servicios en favor de la vida y de la población del país. En esta reflexión se estima que la propuesta legislativa procedente de la Defensoría del Pueblo no resulta discordante sino que más bien contribuye a los macro objetivos de la actual Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres⁷ ofreciendo un marco conceptual que complementa el enfoque de dicho instrumento.

En el mismo orden, establece una línea de base para el desarrollo de los aspectos e instrumentos operativos del sistema, la misma que está reflejada en los principios que sobre la materia se encuentran establecidos en la Ley N° 29664, de creación del SINAGERD.

De otro lado, en el fuero de la Representación Nacional, la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período anual de sesiones 2017 – 2018, aprobada con Resolución Legislativa 004-2017-2018- CR, contempla el tema de la Gestión del Riesgo de Desastres, como uno de los componentes que tiene un tratamiento prioritario en la agenda legislativa en presente periodo.

⁷ Decreto Supremo N° 111-2012-PCM, aprueba la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

d) Efecto de la vigencia de la norma

Resultado del análisis efectuado al proyecto de Ley de la Defensoría del Pueblo, así como de la opinión recibida del Ministerio de Justicia y consecuencia de la reunión de trabajo sostenida el 23 de setiembre de 2017 con los funcionarios del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED, profesionales de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, así como funcionarios de la propia Defensoría del Pueblo, se ha formulado un texto sustitutorio que se acompaña en el presente informe.

La propuesta de Ley en texto sustitutorio, no establece ningún nivel de colisión con el ordenamiento jurídico vigente, por el contrario se encuentra amparada en los preceptos tutelares establecidos en la Constitución Política del Estado, en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales de las personas, a la vida, salud, integridad física y un pleno desarrollo dentro de condiciones naturales de igualdad y sin discriminación de ninguna clase.

En el mismo orden, la norma propuesta está enmarcada dentro de la Política de Estado 32 aprobada en el Foro del Acuerdo Nacional que promueve la implementación en el país de la gestión del riesgo de desastre como un mecanismo nacional y transversal en todos los niveles de organización política, con el fin de proteger la vida de las personas, la salud de la población, así como el desarrollo económico y social, tutelando el patrimonio nacional.

La puesta en vigor de la norma permitirá no sólo complementar los principios existentes en materia de gestión del riesgo de desastres en la Ley del SINAGERD, sino que será un elemento de articulación con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014-2021, en ese orden con los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción que se ejecutan por las autoridades competentes en los tres niveles de gobierno, dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.

En la misma línea de análisis, en la medida que la iniciativa legal establece un marco conceptual para la aplicación de los procedimientos en salvaguarda de los derechos fundamentales de damnificados y afectados, los cuales se ejecutan dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, las acciones que sobre la materia ejecutan las autoridades regionales y locales como responsables de las plataformas de Defensa Civil, éstas se ven fortalecidas en el marco de sus leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades, respectivamente.

En el aspecto operativo, el proyecto de Ley promueve el ordenamiento y actuación concertada de las entidades públicas y privadas que intervienen en los procesos de rehabilitación y reconstrucción, tales como sectores nacionales, organizaciones no gubernamentales, ENIEX, organismos internacionales, autoridades regionales y locales, entre otros, refrendando las competencias y liderazgos del Estado en los procesos según nivel de la emergencia, con una clara definición de roles y prioridades que deberán traducirse en los instrumentos operativos del sistema.

En lo que atañe al proceso de reconstrucción con cambios en las zonas afectadas por el Niño Costero, éste no se verá afectado en modo alguno, y más bien podrá perfeccionar sus procedimientos –en lo que resulte aplicable- contando con un nuevo enfoque de derechos que fortalecerá la calidad integral del proceso.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

En resumen, la norma proyectada en su texto sustitutorio facilitará la gestión reactiva y la gestión correctiva del riesgo frente a los desastres naturales y en todos los procesos de la GRD, impactando positivamente en la propia legislación del SINAGERD; se otorga contenido por otro lado respecto a otras normas sustantivas vinculadas con el ordenamiento territorial, el medio ambiente, la normativa técnica en seguridad y construcciones; todo ello, desde una perspectiva transversal, lo cual tendrá un impacto positivo en el ordenamiento, consistencia y coherencia de nuestra legislación nacional sobre la materia.

e) Opiniones recibidas

Se recibió opinión del Ministerio de Justicia, mediante el informe N° 027-2017-JUS/DGDH-HTA, remitido con Oficio 2493-2017-JUS/SG del 25 de agosto de 2017, el cual se pronuncia favorablemente al proyecto de Ley, no obstante formula una observación y recomendación respecto a la necesidad de revisar y evaluar la propuesta de implementar un solo Plan de Reconstrucción que integre el enfoque de derechos y la restitución y protección de derechos y servicios públicos.

f) Reunión de trabajo con instituciones especializadas en la materia

Con fecha 23NOV2017 se llevó a cabo una reunión de trabajo para conocer los alcances y objetivos exactos de la iniciativa legislativa de la Defensoría del Pueblo.

Los funcionarios de dicha entidad expusieron al respecto, contándose también con la presencia de funcionarios y especialistas del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED, así como el equipo de asesores de la Comisión de Constitución y Reglamento.

Se abrió un debate técnico centrado en la propuesta legislativa, identificándose nuevos elementos y criterios de orden técnico y legal – mencionados a lo largo del análisis precedente - que deben integrarse a la misma para lograr un producto más integral junto con la iniciativa legislativa. Al finalizar la reunión se arribaron a consensos importantes en cuanto el nuevo enfoque de derechos que trae consigo la iniciativa legislativa no se circunscriba al ámbito de los procesos de rehabilitación y reconstrucción sino que fundamentalmente éste sea incorporado en todos los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Respecto al plan de reconstrucción y rehabilitación que establece para propuesta inicial, ha quedado claro que éste no puede darse en el sentido previsto, sino que todos los fundamentos que soportan el mismo deben regir más bien para todo plan futuro que deba formularse a los procesos de rehabilitación y/o reconstrucción que se genere en lo sucesivo consecuencia de un desastre de magnitud.

En lo que atañe a la información sobre el contenido, avances y actividades inherentes a los procesos de respuesta, rehabilitación o reconstrucción y en general respecto a las actividades en todos los procesos del SINAGERD, la Ley vigente ya establece como función del ente rector (PCM) que ésta entidad debe garantizar el libre acceso de la información antes mencionada para toda la población, autoridades y personas jurídicas en general, a efecto pueda llevarse un escrutinio público de los avances de cada proceso.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

Con tal fin, la norma debe incluir algunas precisiones en el sentido que dicha función debe concretarse sobre la base de la data existente y disponible (SINPAD) para su mejora y explotación junto con la aplicación de los ajustes necesarios en el software oficial que debe garantizarse para este objetivo.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación del proyecto de Ley que se plantea en texto sustitutorio no irroga gasto al Estado, en la medida que se inserta desde la perspectiva conceptual dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, el cual constituye un sistema funcional del Estado ya implementado y que opera con su propia asignación presupuestal en todos los niveles de gobierno.

La propuesta establece un marco conceptual nuevo sobre la aplicación del enfoque de derechos en la respuesta, rehabilitación y reconstrucción para los hechos futuros, y no acarrea gastos en ninguna medida a las entidades públicas y operadores de la gestión del riesgo de desastres.

a) Costo de oportunidad e impacto social

La coyuntura actual establece una oportunidad inmejorable para incorporar en el SINAGERD un nuevo enfoque para la mejora funcional del modelo. En efecto, al introducirse un enfoque de derechos en los procesos de rehabilitación y reconstrucción post desastres para damnificados y afectados, se mejorará sustantivamente la calidad de los procedimientos operativos que se ejecutan dentro del modelo peruano generando beneficio y satisfacción en la población nacional en un tema de elevada sensibilidad social.

b) Contribución en los compromisos internacionales y proceso de incorporación del Perú a la OCDE .

La propuesta legislativa al incorporar en el ordenamiento jurídico nacional un enfoque que revaloriza la persona humana como ente sujeto de derechos fundamentales, privilegiando la población vulnerable en alto riesgo o víctima de los desastres recurrentes, no sólo fortalece la presencia del Perú en los compromisos y foros internacionales sobre Gestión del Riesgo de Desastres, casos Organización de las Naciones Unidas – ONU, Marco de Acción de Sendai, Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres – EIRD, sino que fortalece otros procesos paralelos de interés nacional como el caso de la OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En efecto, la aprobación de la iniciativa legislativa constituye una evidencia absoluta para la mejora de las políticas públicas que incide directamente en la calidad de vida de las personas, en este caso en particular afectadas por desastres, razón por la cual resulta compatible con los preceptos que impulsa dicho organismo internacional, respecto al cual nuestro país viene trabajando en cumplir los estándares para su incorporación futura.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

VII. CONSECUENCIAS DEL ANALISIS

- 7.1 La iniciativa legislativa formulada por la Defensoría del Pueblo establece un nuevo marco conceptual que permitirá introducir en los procesos de gestión del riesgo de desastres, con énfasis en los procesos operativos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción post desastre, y fundamentalmente en todos los procedimientos que dichas líneas de acción conllevan, una forma distinta de atender y asistir a la personas en condición de afectadas o damnificadas.
- 7.2 En esencia se establece una línea base que servirá para mejorar en lo sucesivo la actuación del Estado y de los privados que intervienen la administración de las emergencias y desastres, en favor de las personas que son víctimas de estos eventos catastróficos, revalorizando el concepto de ser humano y observando de modo absoluto el derecho constitucional inmanente a la integridad física y la mejora de calidad de vida del ser humano.
- 7.3 Las opiniones y criterios técnicos recibidos del Ministerio de Justicia, así como de las instituciones especializadas como el INDECI, el CENEPRED y la propia Defensoría del Pueblo, confirman que el proyecto es positivo y resulta compatible con las normas regulatorias del actual modelo peruano (SINAGERD), lo cual permitirá el fortalecimiento del sistema.
- 7.4 La propuesta legislativa que en texto sustitutorio se plantea, proporciona un elemento técnico complementario respecto al dictamen que sobre la materia de gestión del riesgo de desastres ha sido aprobado por esta comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en su sexta sesión ordinaria del año en curso (12 proyectos de Ley acumulados). En dicha sesión fue aprobada una iniciativa de Ley que encomienda al Poder Ejecutivo entre otros, la revisión integral de la funcionalidad actual SINAGERD, partiendo por la revisión de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, aspecto éste último en el que podrá incorporarse definitivamente el nuevo enfoque de derechos materia de la iniciativa legislativa que nos ocupa.

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del proyecto de Ley 1358-2016, con el texto sustitutorio siguiente:

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE INCORPORA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN FAVOR DE LAS PERSONAS AFECTADAS O DAMNIFICADAS POR DESASTRES

Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto promover la aplicación de un enfoque de derechos a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres, mediante la respuesta, rehabilitación y reconstrucción de los servicios e infraestructura de uso público afectados por éstos.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente Ley son de aplicación y obligatorio cumplimiento para todas las entidades y empresas públicas de todos los niveles de gobierno, así como el sector privado y la ciudadanía, en general, que intervienen en las acciones de gestión de riesgo de desastres, conforme a lo dispuesto en la Ley 29664 y normas conexas.

Artículo 3. Aplicación del enfoque de derechos

- 3.1. El enfoque de derechos implica el reconocimiento de todas las personas afectadas o damnificadas por desastres como titulares de derechos y el deber del Estado de promover, respetar y proteger los derechos humanos de dichas personas, propiciando su restitución en el más breve plazo.
- 3.2. Toda planificación y acciones que se desarrollen en el marco de la gestión de riesgo de desastres deben aplicar el enfoque de derechos, privilegiando, la promoción, respeto y protección de los derechos fundamentales afectados por el desastre.
- 3.3. Esta aplicación preferente del enfoque de derechos debe ser entendida como prioridad en las acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Esto con la finalidad de restituir de manera inmediata los derechos fundamentales vulnerados como consecuencia del desastre, con un sentido de sostenibilidad de desarrollo en lo social, económico y ambiental, fortaleciendo las capacidades para reducir la vulnerabilidad ante futuros riesgos.
- 3.4. La implementación de mecanismos efectivos para la recepción de denuncias sustentadas en la vulneración de los derechos fundamentales de las personas afectadas o damnificadas por desastres. Se promueve, en los distintos niveles de gobierno.

Artículo 4. Derechos de atención prioritaria frente a desastres

- 4.1. Son considerados de atención prioritaria: los derechos a la vida, alimentación, salud, educación, vivienda, el acceso a la justicia y seguridad ciudadana, y protección del interés social y económico de las personas; así también, el acceso al agua y los servicios de saneamiento e infraestructura de transporte.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

- 4.2. Las personas afectadas o damnificadas por desastres tienen derecho a una respuesta inmediata del Estado, sin distinción alguna.
- 4.3. La atención prioritaria inicial debe asegurar, mínimamente y sin perjuicio de las demás acciones que correspondan, atención médica y psicológica, la dotación de albergue, agua, alimento, vestido, y seguridad y orden público, teniendo en cuenta la identidad cultural individual y colectiva de las personas afectadas o damnificadas.

Artículo 5. Atención prioritaria a las personas en situación de vulnerabilidad

- 5.1. Es deber del Estado brindar 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 discapacidad y personas con afectación severa de su salud física y emocional.
- 5.3. La atención preferente comprende, sin carácter restrictivo, la satisfacción de los derechos a la alimentación, salud, educación, seguridad y vivienda.
- 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, seguridad y transporte.

Artículo 6. Incorporación del enfoque de derechos en los procesos e instrumentos de la gestión del riesgo de desastres.

Incorpórese el enfoque de derechos establecido en la presente Ley, a nivel de todos los instrumentos técnicos y de gestión del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, a fin de garantizar los derechos de las personas damnificadas o afectadas por los desastres.

Artículo 7. Aplicación del enfoque de derechos en los planes y acciones del SINAGERD ante los desastres.

- 7.1 Las autoridades responsables que intervienen ante las emergencias y desastres, en sus distintos niveles operacionales, priorizan la aplicación del enfoque de derechos en todos los planes y acciones correspondientes, con especial énfasis en la respuesta, rehabilitación y reconstrucción para la inmediata restitución y protección de los derechos y restablecimiento de los servicios públicos de las personas afectadas y damnificadas por los desastres.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

- 7.2 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, y el Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de sus respectivas líneas sectoriales, así como los Gobiernos Regionales y Locales en sus niveles jurisdiccionales; 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 otra entidad pública y privada que directa y bajo cualquier modalidad interviene en las acciones de la gestión del riesgo de desastres, alinean sus acciones transversales dentro de los planes indicados, con estricto respeto y observancia del enfoque de derechos establecido en la presente Ley.
- 7.3. Los gobiernos regionales y locales propician en sus respectivos ámbitos de competencia, 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.
- 7.4 La Defensoría del Pueblo, supervisa el nivel de avance y cumplimiento de los procesos con enfoque de derechos a favor de damnificados y afectados por los desastres.
- 7.5 El titular de la Presidencia del Consejo de Ministros informa al Pleno del Congreso de la República, cada seis meses, el nivel de avance y cumplimiento, bajo responsabilidad, de los planes de rehabilitación y reconstrucción que se implementen por el Poder Ejecutivo como consecuencia de desastres de gran magnitud, sin perjuicio del control político y fiscalización que compete al Parlamento Nacional en todo proceso derivado de las emergencias o desastres.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Incorporación del enfoque de derechos en la normatividad y priorización de recursos para los procesos de la gestión de riesgo de desastres

Las entidades del Estado deben considerar un enfoque de derechos al aplicar las leyes o normas de inferior jerarquía, para la estimación del riesgo, prevención, reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, además deben priorizar la asignación de los recursos económicos necesarios para su efectiva implementación.

Segunda. Información pública sobre los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción a través de las herramientas informáticas del SINAGERD.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 10 de la Ley 29664, Ley que crea el SINAGERD, la Presidencia del Consejo de Ministros implementa el sistema de información del SINAGERD, que debe contener información completa y actualizada sobre los procesos de la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional, con especial énfasis en los procesos de reconstrucción posteriores a los desastres.

Asimismo, en observancia del principio de transparencia y acceso a la información pública, la Presidencia del Consejo de Ministros habilita en su respectiva página web un enlace a dicho sistema, a fin de garantizar que tanto las instituciones públicas como privadas y la población en general, tengan acceso a la información sobre la gestión de

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1358/2016-DP, que promueve la aplicación del enfoque de derechos para una adecuada rehabilitación y reconstrucción a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.

riesgo de desastres, para fines de conocimiento, consulta, seguimiento, vigilancia u otro, según corresponda.

Tercera. Aplicación del enfoque de derechos en los procesos de la gestión del riesgo de desastres, en proceso de ejecución.

Las autoridades e instituciones que vienen ejecutando procesos de reducción del riesgo, respuesta, rehabilitación y reconstrucción como consecuencia de las declaratorias de estados de emergencia o desastres de gran magnitud, incorporan en dichos procesos, dentro de los 90 días de entrada en vigencia de la presente Ley, y según corresponda, el enfoque de derechos materia de este dispositivo.

Cuarta. Normas complementarias.

El Poder Ejecutivo aprueba las normas necesarias para la aplicación de la presente Ley.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, diciembre de 2017