



PERÚ

Ministerio de Defensa

Despacho Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Jesús María, 29 SET. 2017

OFICIO N° 1351 -2017-MINDEF/DM

Señor Congresista
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
Congreso de la República
Presente. -



Referencia: a) Oficio O.P. N° 1724-2016-2017/CDRGLMGE-CR
b) Informe Legal N° 1383-2017-MINDEF/OGAJ

Tengo a bien dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y dar respuesta al documento de la referencia a), mediante el cual solicita la opinión técnico legal del Ministerio de Defensa sobre el Proyecto de Ley N° 1258-2016-CR, "*Ley que modifica los artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -SINAGERD*".

Sobre el particular, hago llegar a su Despacho el Informe Legal de la referencia b), de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa, que contiene la opinión sectorial sobre el mencionado proyecto, recomendando su reevaluación conforme a las consideraciones expuestas en dicho informe. Lo que se hace extensivo para su conocimiento y fines que estime pertinente.

Es propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jorge Nieto Montesinos
JORGE NIETO MONTESINOS
MINISTRO DE DEFENSA





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME LEGAL N° 1383 -2017-MINDEF/OGAJ

- Señora** : Abogada
JANNY MÓNICA ZAVALA SAAVEDRA
Secretaria General del Ministerio de Defensa
- Asunto** : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1258/2016-CR, "Ley que modifica los artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres", requerido por la señora Congresista Alejandra Aramayo Gaona.
- Referencia** : a) Oficio O.P. N° 1724-2016-2017/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° 773-2017-MINDEF/OGAJ
c) Oficio N° 607-2017-DIGEPE/DIRIMOV
Hoja de Trámite N° 644141

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al asunto del rubro, a fin de informarle lo siguiente:

I.- ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante el documento de la referencia a), la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita a este Ministerio, emitir opinión técnico legal sobre el Proyecto de ley 1258/2016-CR, "Ley que modifica los artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)".
- 1.2 Con el Oficio de la referencia b), la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita a la Dirección General de Política y Estrategia emitir opinión técnica respecto al indicado proyecto de ley.
- 1.3 Mediante el Oficio de la referencia c), la Dirección General de Política y Estratégica, adjunta el Informe Técnico N° 44-2017-DIGEPE/DIRMOV sobre el proyecto de ley en comentario.

II.- CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO:

- 2.1 El Proyecto propone básicamente lo siguiente:
- a) Modificar la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- b) **Modificar el artículo 12** de la indica Ley, que establece la definición y funciones del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), precisando la adscripción del dicha entidad a la Presidencia del Consejo de Ministros, en su condición de ente rector del SINAGERD, e incluir la función de "Brindar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Locales en el ámbito de sus competencias".
- c) **Modificar el artículo 13**, que establece la definición y funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), precisando igualmente su adscripción a la Presidencia del Consejo de Ministro e incluyendo dos funciones adicionales bajo el siguiente texto:



- "d) En caso de desastres, evaluar de oficio y de corresponder, conducir la atención de la emergencia para asegurar la rehabilitación de las áreas afectadas informando al Gobierno Local y /o Regional"
- k) Brindar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Locales en el ámbito de sus competencias".

2.2 En la **Exposición de Motivos**, sustenta la propuesta en los estudios efectuados sobre el Cambio Climático, las pérdidas económicas que generan para el país, la ocurrencia de desastres naturales, la alta vulnerabilidad ante los desastres, la débil institucionalidad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), entre otras.

Señala además que dada la importancia del Sistema para la Gestión del Riesgo de Desastres, el órgano rector es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), por lo que tanto CENEPRED como INDECI, se crearon como organismos adscritos a la PCM, adscripción que ha sido modificada para pertenecer al Ministerio de Defensa, lo que se considera como un debilitamiento del Sistema, en la medida que la Gestión del Riesgo de Desastres constituye una política transversal y no sectorial. Señala por ello que la norma pretende fortalecer ambas dependencias, dotándolas de autonomía, adscritas a PCM en su condición de ente rector del SINAGERD, a fin de que las emergencias nacionales sean abordadas desde el más alto nivel y por una dependencia que por sus funciones tenga la capacidad de articular a todos los organismos y dependencias del Poder Ejecutivo.

III. ANÁLISIS

3.1 La Oficina General de Asesoría Jurídica, es el órgano responsable de asesorar en materia jurídico legal a la Alta Dirección, órganos de la entidad y órganos ejecutores del Sector Defensa que lo soliciten, emitiendo opinión legal, analizando la legislación sectorial sobre la legalidad de los actos remitidos para su revisión, según lo previsto en el artículo 29 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2016-DE, (en lo sucesivo el ROF - MINDEF), en cuyo marco se emite el presente informe legal respecto al asunto.

3.2 El ROF – MINDEF, en su artículo 41 establece:
 "La Dirección General de Política y Estrategia es el órgano de línea encargado de proponer la Política de Seguridad y Defensa Nacional, los lineamientos para la participación del Sector Defensa en la Movilización Nacional y en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como las normas para la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo económico del país".

3.3 Considerando lo dispuesto por el citado documento de gestión, la dependencia antes mencionada se ha pronunciado sobre el Proyecto de Ley, en los siguientes términos:

a) El Proyecto de Ley 1258/2016-CR plantea modificaciones de los artículos 12 y 13 de la ley 29664, en los siguientes aspectos:

- i) Efectuar el cambio de adscripción del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) y del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI, del Ministerio de Defensa a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- ii) Adicionar la función de "Brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales en el ámbito de su competencia a CENEPRED e INDECI"
- iii) Dar a INDECI la función de conducir la atención de las emergencias y asegurar la rehabilitación de las áreas afectadas, informando a los gobiernos regionales y locales, en caso desastres.

b) Sobre el cambio de adscripción de CENEPRED e INDECI del Ministerio de Defensa a la Presidencia del Consejo de Ministros hace referencia la composición del SINAGERD establecida en al artículo 9 de la Ley 29664, precisando que ambos organismos se constituirán en organismos públicos ejecutores adscritos a la PCM y considera que en mérito al artículo 28 de la Ley N° 29158-Ley Orgánica del Poder Ejecutivo respeto a la reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción (artículos 12 y 13 de la



Ley 29664), se realizó la adscripción de los organismos técnicos del SINAGERD al Ministerio de Defensa.

Señala al respecto los alcances de los Decretos Supremos N° 002-2016-DE del 20.Feb.2016 (adscripción de INDECI al Ministerio de Defensa) y del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM del 16.Feb.2017 (adscripción de CENEPRED al Ministerio de Defensa), refiriendo que en la parte considerativa de dicha norma se señala que "En el diseño y estructura del Estado prevalecen y rigen los criterios de justificación de funciones y actividades, no duplicidad de funciones y el principio de especialidad que supone integrar funciones y competencias afines".

La adscripción de INDECI y CENEPRED al Ministerio de Defensa se enmarca además en el documento de investigación: "Perú Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo", preparado por la OCDE, en la que recomienda considerar a la Presidencia del Consejo de Ministros como un centro de gobierno, con la función de "actuar a nivel de la unidad de liderazgo central con el fin de facilitar la coordinación colaboración y cooperación a nivel de la administración pública.

- c) Respecto a la adición de la función de "brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales en el ámbito de su competencia", a CENEPRED e INDECI (artículo 12, literal m) y artículo 13, literal k de la Ley 29664, respectivamente), considera que esta función ya se encuentra establecida en los artículos 6 y 8 del Reglamento de la indicada Ley, aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, Reglamento de la referida Ley.
- d) En relación a la adición a las funciones de INDECI para conducir la atención de la emergencia, asegurando la rehabilitación de las áreas afectadas, informando a los gobiernos regionales y locales, en caso de desastres (artículo 13, literal d) de la 29664.) considera que la labor inmediata del INDECI es efectuar la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN, que consiste en la identificación y registro cualitativo de la extensión, gravedad y localización de un evento adverso, en base a lo cual se toman las decisiones en los tres niveles de gobierno para los planes de respuesta y rehabilitación, tal como lo señala el artículo 54 del Reglamento antes citado.

Igualmente señala que en literal d) del artículo 13 de la Ley, establece expresamente como función del INDECI la conducción y coordinación con las entidades públicas responsables, las acciones que se requieren para atender la emergencia y asegurar la rehabilitación de las áreas afectadas, siendo además que en el artículo 43 del indicado Reglamento se definen los niveles de emergencia, la capacidad de respuesta y el tipo de intervención del INDECI.

Asimismo, bajo el criterio de subsidiariedad, la responsabilidad de la atención de la emergencia es competencia del gobierno más cercano a ella, sin embargo, dicha responsabilidad va escalando al nivel de gobierno superior, si las capacidades locales no son suficientes; INDECI coordina el nivel 4 de la emergencia, aquel en el que debido a la magnitud del desastre requiere la atención del Gobierno Nacional, así como en el nivel 5 que es coordinado y conducido por INDECI al tratarse de emergencias de gran magnitud, cuando el desastre ha superado las capacidades nacionales.

Señala por ello, que conforme al proyecto de Ley materia de análisis, INDECI podría intervenir en cualquiera de los cinco niveles de emergencia, esta no encuentra sustento en la Exposición de Motivos, más aún cuando la coordinación y conducción de la atención de emergencia por parte de INDECI, ya se encuentra contemplada en el literal d) del artículo 13 de la Ley 29664, concordado en al artículo 43 de su Reglamento, por lo que se requería mayor precisión en el texto normativo propuesto.

- e) Concluye por tanto que conforme al marco legal vigente, no considera viable del Proyecto de Ley N° 1258/2016-CR, "Ley que modifica los artículos 12 y 13 de la ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres".

3.4 Sin perjuicio de lo señalado en los párrafos precedentes, debemos precisar lo siguiente:



3.4.1 La Gestión de Riesgo de Desastres, **como Política de Estado:**

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, con el fin de definir el rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad, el cual se suscribió el 22 de julio de 2002 con la participación del señor Presidente de la República y los principales representantes de las organizaciones políticas y de la sociedad civil.

El 17 de diciembre de 2010 se incorporó al Acuerdo Nacional la Política 32 – Gestión del Riesgo de Desastres, con el objetivo 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 zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidad 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.

Esta Política será implementada por los organismos públicos **de todos los niveles de gobierno**, con participación activa de la sociedad y la cooperación internacional, promoviendo una cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.

Para lograr este objetivo el Estado se compromete, entre otros, a fortalecer la institucionalidad de la GRD a través de un Sistema Nacional integrado y **descentralizado**, conformado por los tres niveles de gobierno, con la participación de la sociedad civil y es conducido por un Ente Rector.

3.4.2 La Ley N° 29664, **Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)** establece en el artículo 1, que este Sistema es interinstitucional, sinérgico, descentralizado y participativo y en el artículo 4, señala como uno de los principios que rigen la GRD en el país, el principio **de subsidiariedad**, bajo el siguiente texto: *“Principio de subsidiariedad: Busca que las decisiones se tomen lo más cerca posible de la ciudadanía. El nivel nacional, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene cuando la atención del desastre supera las capacidades del nivel regional o local.”*

El artículo 5 de la indicada Ley, en el numeral 5.3 establece los lineamientos de la *Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*¹, señalando en el literal h) lo siguiente: *“Las entidades públicas del Poder Ejecutivo deben establecer y mantener los mecanismos estratégicos y operativos que permitan un respuesta adecuada ante las situaciones de emergencia y de desastres de gran magnitud. Los gobiernos regionales y gobiernos locales son los responsables de desarrollar las acciones de la Gestión del Riesgo de Desastres, con plena observancia del principio de subsidiariedad.”*²

Dispone asimismo en el artículo 14, las competencias de los Gobiernos Regionales y Locales³, estableciendo entre otros, la obligación de la implementación de los procesos

¹ Incorporada como Política Nacional de Obligatorio Cumplimiento mediante el Decreto Supremo N° 111-2012-PCM.

² El resaltado es nuestro.

³ Ley N° 29664 - *Artículo 14.- Gobiernos regionales y gobiernos locales*

14.1 Los gobiernos regionales y gobiernos locales, como integrantes del Sinagerd, formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan **los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector, en concordancia con lo establecido por la presente Ley y su reglamento.**

14.2 Los presidentes de los gobiernos regionales y los alcaldes son las máximas autoridades responsables de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Los gobiernos regionales y gobiernos locales son los principales ejecutores de las acciones de gestión del riesgo de desastres. (...)

14.5 Los gobiernos regionales y gobiernos locales son los responsables directos de incorporar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en la gestión del desarrollo, en el ámbito de su competencia político administrativa, con el apoyo de las demás entidades públicas y con la participación del sector



de la Gestión del Riesgo de Desastres en sus ámbitos respectivos, en cuyo marco corresponde ejecutar los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación frente a una emergencia o desastre, conforme a sus competencias.

Es necesario tener presente que la función de INDECI en la atención de las emergencias, ya se precisa en el texto vigente, (numeral 13, literal d), y se enmarca en los principios de la GRD establecidos en la Ley (principio de subsidiariedad) tal como se advierte en la siguiente comparación:

Literal	Texto vigente	Texto propuesto
c)	Realizar y coordinar las acciones necesarias a fin de procurar 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.	Realizar y coordinar las acciones necesarias a fin de procurar 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.
d)	Conducir y coordinar, con las entidades públicas responsables, las acciones que se requieran para atender la emergencia y asegurar la rehabilitación de las áreas afectadas.	En caso de desastres, evaluar de oficio y de corresponder, conducir la atención de la emergencia y asegurar la rehabilitación de las áreas afectadas informando al Gobierno Local y/o Regional.
e)		Conducir y coordinar, con las entidades públicas responsables, las acciones que se requieran para atender la emergencia y asegurar la rehabilitación de las áreas afectadas.

En cuanto a la "evaluación de oficio" que realiza el INDECI en los casos de desastre está igualmente implícita en el indicado literal c) del mismo artículo, que se desarrolla en el Reglamento de la Ley, aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, en el artículo 9, concordante con las disposiciones del artículo 43, respecto a los niveles de la emergencia.

- 3.4.3 De otro lado, la Ley N° 27783 – **Ley de Bases de la Descentralización**, establece en el artículo 4, que la descentralización se sustenta y rige, entre otros por el principio de subsidiariedad, de acuerdo al cual las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan en forma descentralizada.
- 3.4.4 La Ley N° 27658 – **Ley de Modernización de la Gestión del Estado**, dispone en el artículo 4, que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, siendo el objetivo de alcanzar un Estado, al servicio de la ciudadanía, con canales efectivos de participación ciudadana, **descentralizado y desconcentrado**, transparente en su gestión, entre otros.
- 3.4.5 De acuerdo a las normas señaladas, el proyecto de ley que se comenta, en el extremo que modifica las funciones del INDECI para la conducción de la emergencia y asegurar la rehabilitación de las áreas afectadas, informando a los gobiernos regionales y locales en caso de desastres, estaría colisionando con las disposiciones señaladas en el numeral 2.4 del presente informe.

privado. Los gobiernos regionales y gobiernos locales ponen especial atención en el riesgo existente y, por tanto, en la gestión correctiva.
(...)



- 3.4.6 Adicionalmente debe tenerse en cuenta que mediante los Decretos Supremos N°s. 002-2016-DE y 018-2017-PCM, INDECI y CENEPRED, respectivamente, son Organismos adscritos al Ministerio de Defensa, por lo que sectorialmente corresponde al MINDEF articular las funciones en los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- 3.5 En cuanto al análisis costo – beneficio de la propuesta, el proyecto de ley en la exposición de motivos, ha cumplido con mencionar los beneficios que se obtendría con su aprobación; sin embargo se ha limitado a señalar que no ocasiona gasto al Estado Peruano, en tanto las acciones están referidas a las funciones que cumple. el costo está ampliamente superado por el beneficio.

Se estima por ello necesario se incorpore en el análisis, la diferenciación en las implicancias de la nueva función propuesta de "brindar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Locales en el ámbito de sus competencias" con las que en extenso se desarrollan en el artículo 12 y 13 de la Ley vigente por parte de INDECI y CENEPRED, y señalar expresamente que esta nueva función no generará costos al Tesoro Público, debiendo tenerse en cuenta que la "asistencia técnica" implicaría, entre otros, el desplazamiento de personal a los Gobiernos Regionales que demandan de ella.

- 3.6 Finalmente, debemos acotar que la presente evaluación corresponde exclusivamente al aspecto legal de la propuesta, conforme a las funciones de esta Oficina General de Asesoría Jurídica, prescritas en el ROF - MINDEF, motivo por el cual, excede a nuestras funciones pronunciarnos sobre las connotaciones de índole técnica

III.- CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, de conformidad con la opinión de la Dirección General de Política y Estrategia así como las consideraciones de orden legal desarrolladas en los numerales 3.3 y 3.4, respectivamente, opina que el Proyecto de Ley N° 1258-2016-CR, que propone la "Ley que modifica los artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres", requiere de reevaluación teniendo en cuenta las consideraciones precedentes.

Jesús María,

21 JUL 2017



Mary Janet Ramos Barrientos
MARY JANET RAMOS BARRIENTOS
Jefe de la Oficina General de
Asesoría Jurídica
MINISTERIO DE DEFENSA

OGAJ/MHCR

Lima, 05 de mayo de 2017

OFICIO P.O. N° 1724 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR



Señor
JORGE NIETO MONTESINOS
Ministro de Defensa
Av. La Peruanidad s/n - Edificio Quiñones (Campo de Marte)
Jesús María

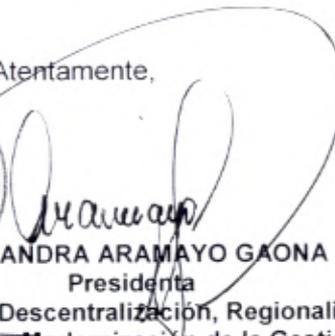
De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1258/2016-CR, ley que modifica los artículos 12 y 13 de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -SINAGERD.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

AAG/rmch.





PERÚ

Ministerio
de Defensa

Secretaría General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Jesús María,

18 MAY 2017

OFICIO N° 773 -2017-MINDEF/OGAJ

Señor : General de Brigada
Jorge Luis Chávez Cresta
Director General de Política y Estrategia

Asunto : Solicita opinión técnica respecto a Proyecto de Ley N° 1258/2016-CR –
"Ley que modifica los artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el
Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)".

Referencias : Oficio N°1724-2016-2017/CDRGLMGE-CR
Hoja de Trámite N° 0000644141

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento indicado en la referencia, mediante el cual la señora Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita al señor Ministro de Defensa la opinión técnico legal respecto al Proyecto de Ley Ley N° "1258/2016-CR – "Ley que modifica los artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)".

Sobre el particular, habiendo sido remitido dicho requerimiento a la Oficina de General de Asesoría Jurídica para emitir informe legal, se solicita la opinión técnica de la Dirección de Política y Estrategia a efectos de elaborar el informe institucional consolidado.

Atendiendo a la perentoriedad de los plazos para dar respuesta al Congreso de la República, mucho agradeceré disponer las acciones que resulten necesarias con la finalidad de atender prioritariamente el presente requerimiento.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



.....
MARY JANET RAMOS BARRIENTOS
Jefe de la Oficina General de
Asesoría Jurídica
MINISTERIO DE DEFENSA

OGAJ/MHCR



PERÚ

Ministerio
de Defensa

Viceministerio de
Políticas para la Defensa

Dirección General de
Política y Estrategia

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Jesús María, 29 MAYO 2017

Oficio N° 607 - 2017-DIGEPE/DIRMOV

Señora Abogada
MARY JANET RAMOS BARRIENTOS
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de
Defensa

Asunto : Opinión técnica respecto al Proyecto de Ley N° 1258/2016-CR, que
modifica los artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el
Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Ref. : Oficio N° 773-2017-MINDEF/OGAJ, del 18 de mayo de 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla cordialmente
y, a la vez, dar respuesta al oficio de la referencia por medio del cual su despacho
solicita se remita un Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley N° 1258/2016-CR,
que modifica los artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema
Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Al respecto, cumplimos con remitir el Informe Técnico N° 44-2017-
DIGEPE/DIRMOV, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi
especial consideración.

Atentamente,



General de Brigada
JORGE LUIS CRÁVEZ CRESTA
Director General de Política y Estrategia
MINISTERIO DE DEFENSA

JCHG/digepe/cvv
cc.
Archivo
25052017



MINDEF
VPD
DIGEPE
25 May 2017

INFORME TÉCNICO N° 44-2017-DIGEPE/DIRMOV

Proyecto de Ley N° 1258/2016-CR, que modifica los artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

1. ANTECEDENTES

- Con Oficio P.O. N° 1724-2016-2017/CDRGLMGE-CR, del 5 de mayo de 2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, congresista Alejandra Aramayo Gaona, solicita la opinión técnico legal del Ministerio de Defensa respecto al Proyecto de Ley N° 1258/2016-CR, que modifica los artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Con Oficio N° 773-2017-MINDEF/OGAJ, la Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa, solicita opinión técnica de la Dirección General de Política y Estrategia, respecto al proyecto de ley antes citado.



2. ANÁLISIS

2.1. El Proyecto de Ley N° 1258/2016-CR plantea modificaciones a los artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en los siguientes aspectos:

- i) Efectuar el cambio de adscripción del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) y del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), del Ministerio de Defensa a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- ii) Adicionar la función de "brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales en el ámbito de su competencia", a CENEPRED e INDECI.
- iii) Dar a INDECI la función de conducir la atención de la emergencia y asegurar la rehabilitación de las áreas afectadas, informando a los gobiernos regionales y locales, en caso de desastres.

2.2. Respecto al cambio de adscripción de CENEPRED e INDECI, del Ministerio de Defensa a la Presidencia del Consejo de Ministros (artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664):

- El Artículo 9 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, del 18 de febrero de 2011, establecía la siguiente composición del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres:
 - a. La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector.
 - b. El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
 - c. El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)



- d. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)
- e. Los gobiernos regionales y locales.
- f. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
- g. Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.

- Así también, la Ley N° 29664, precisaba que tanto el CENEPRED como el INDECI, se constituían en órganos públicos ejecutores adscritos a la PCM.
- El artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, prescribe que la reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.
- Con Decreto Supremo N° 002-2016-DE, del 20 de febrero de 2016, se aprobó el cambio de adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil al Ministerio de Defensa, de la PCM al Ministerio de Defensa.
- En la parte considerativa de esta norma, se señala que las funciones del INDECI están vinculadas a la Política de Seguridad y Defensa Nacional, a cargo del Ministerio de Defensa, por lo que se vio por conveniente este cambio de adscripción a fin de dotar de mayor coordinación, planificación y ejecución de la Política de Gestión del Riesgo de desastres con la Política de Seguridad y Defensa Nacional.
- Así también, mediante Decreto Supremo N° 018-2017-PCM, del 16 de febrero de 2017, se aprobó el cambio de adscripción del CENEPRED, de la PCM al Ministerio de Defensa.
- En la parte considerativa de esta norma, se señala que “en el diseño y estructura del Estado prevalecen y rigen los criterios de justificación de funciones y actividades, no duplicidad de funciones y el principio de especialidad que supone integrar funciones y competencias afines”.
- El documento de investigación: “Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo”, preparado por la OCDE, recomienda considerar a la PCM como un centro de gobierno, más que en un gran ente aglutinador de disímiles instituciones. El mismo estudio señala que un centro de gobierno tiene como función clave “actuar a nivel de la unidad de liderazgo central con el fin de facilitar la coordinación, colaboración y cooperación a nivel de la administración pública, con el objetivo de asegurar una visión fuerte, coherente y colectiva de hacia dónde debe ir el país y cómo hacer para llegar ahí”¹.
- En tal sentido, recomiendan que todo lo que no esté vinculado a la coordinación de las prioridades de Gobierno, la estrategia de desarrollo nacional, la modernización del Estado, la descentralización y la gestión de las operaciones a nivel de todo el gobierno debe ser transferido al sector competente², siendo este el caso del CENEPRED e INDECI.



¹ Perú: *Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. OCDE, p. 81

² *Ibíd.*, p. 109.



2.3. Adición de la función de “brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales en el ámbito de su competencia”, al CENEPRED e INDECI (Artículo 12 literal m) y artículo 13 literal k) de la Ley N° 29664).

- Sobre este punto, dicha función está establecida en el numeral 6.3 del artículo 6 del Reglamento de la Ley N° 29664, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, referido a las funciones del CENEPRED:

“Artículo 6. Funciones del CENEPRED

(...)

6.3. Brindar asistencia técnica al gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, en la planificación para el desarrollo con la incorporación de la Gestión del Riesgo de desastres en lo referente a la gestión prospectiva y correctiva, en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como la reconstrucción”

- De manera similar, el artículo 8 de la citada norma, precisa que el INDECI asesora a los entes públicos que integran el SINAGERD, en materia de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación:
- En tal sentido, se podría entender que la modificación propuesta en el proyecto de Ley N° 1258, pretende dar fuerza de ley a funciones establecidas en el Reglamento de la Ley N° 29664 y que actualmente brindan tanto CENEPRED e INDECI; sin embargo, ello no cuenta con el debido sustento en la exposición de motivos.

2.4. Otorgar a INDECI la función de conducir la atención de la emergencia y asegurar la rehabilitación de las áreas afectadas, informando a los gobiernos regionales y locales, en caso de desastres (Artículo 13 literal d) de la Ley N° 29664).

- Ocurrido un desastre, la labor inmediata del INDECI es efectuar la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN, que es el mecanismo de identificación y registro cualitativo, de la extensión, gravedad y localización de un evento adverso. Sobre la base de esta información, se toman las decisiones, en los tres niveles de gobierno, para los planes de respuesta y rehabilitación, tal como lo señala el artículo 54 del Reglamento de la Ley N° 29664.
- Así también, respecto a la conducción de la atención de la emergencia y asegurar la rehabilitación, se debe tener presente que el artículo 13, literal d) de la Ley N° 29664, establece expresamente como función del INDECI la conducción y coordinación, con las entidades públicas responsables, las acciones que se requieren para atender la emergencia y asegurar la rehabilitación de las áreas afectadas; aunado a ello se tiene que el artículo 43 del Reglamento de la Ley N° 29664, define los niveles de emergencia, capacidad de respuesta y el tipo de intervención del INDECI.
- De esta manera, bajo el criterio de subsidiariedad, la responsabilidad de atención a la emergencia es de competencia del gobierno más cercano a ella; sin embargo, dicha responsabilidad va escalando al nivel de gobierno superior si las capacidades locales no son suficientes. INDECI coordina el nivel 4, es decir, aquél en el que debido a la magnitud del desastre, se requiere la





atención del Gobierno Nacional. El nivel 5, es coordinado y conducido por INDECI, pues se trata de emergencias de gran magnitud, cuando el desastre ha superado las capacidades nacionales.

- Si bien, se podría inferir del proyecto de Ley materia de análisis, que la conducción de los procesos de respuesta y rehabilitación por parte de INDECI se daría en cualquiera de los cinco niveles de emergencia, no se encuentra sustento para dicha propuesta en la Exposición de Motivos, más aún si la coordinación y conducción de la atención de emergencias por parte del INDECI, ya se encuentra contemplada en el literal e) del artículo 13 de la Ley N° 29664, concordado con el artículo 43 de su Reglamento; por lo que se requeriría mayor precisión en el texto normativo propuesto.



3. CONCLUSIONES

La Dirección General de Política y Estrategia, por los fundamentos expuestos en el presente Informe Técnico y de acuerdo al marco legal vigente, no considera viable el Proyecto de Ley N° 1258/2016-CR "Ley que modifica los artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres.



General de Brigada
JORGE LUIS CHÁVEZ CRESTA
Director General de Política y Estrategia
MINISTERIO DE DEFENSA