

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.

## COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

### PRE DICTAMEN 2017/2018

**Señor Presidente:**

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, de conformidad con el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú, **Proyecto de Ley 1147/2016-CR**, presentado por los congresistas **Luz Filomena Salgado Rubianes y Luis Fernando Galarreta Velarde**, del grupo parlamentario Fuerza Popular, que propone un “**Proyecto de Ley que incorpora un plazo para la presentación del Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y los planes que lo conforman.**”

En la **Décimo XXXX Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas celebrada el 4 de diciembre del 2017, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado por **XXXXX** de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de los señores congresistas: **XXXX**

Con la licencia de los señores congresistas **XXXXXXXXX**.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### I.1 Antecedentes

- El **Proyecto de Ley 1147/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 04 de abril de 2017 y a esta Comisión el 05 del mismo mes y año, de conformidad con el Decreto de Oficialía Mayor se nos designó como **única** comisión dictaminadora.

La presente iniciativa legislativa guardan concordancia con lo estipulado por la **Agenda Legislativa del Periodo Anual de Sesiones 2017-2018**, el cual establece en su **Objetivo: Estado eficiente, transparente y descentralizado, la Política de Estado 32 “Gestión del Riesgo de Desastres”**, lo siguiente: “**27. Gestión del riesgo de desastres<sup>1</sup>**”.

### I.2 Opiniones solicitadas

---

<sup>1</sup> Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2017-2008-CR.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.

- **Proyecto de Ley 1147/2016-CR.** Se solicitó opinión técnica:

- ✓ **Presidencia del Consejo de Ministros**

Mediante oficio N° 741 P.O. 2016-2017-CDNOIDA-CR, se solicitó opinión al Señor **Fernando Zavala Lombardi, ex Presidente del Consejo de Ministros**, con documento de fecha 07 de abril del 2017, recibida el 12 del mismo mes y año, y reiterado mediante oficio P.O. N° 785-2016-2017-CDNOIDALCD-CR de fecha 24 de abril del 2017, recibida el 26 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión **parcialmente favorable** sobre el proyecto.

- ✓ **Ministerio de Defensa**

Mediante oficio N° 739 P.O. 2016-2017-CDNOIDA-CR, se solicitó opinión al señor **Jorge Nieto Montesinos, Ministro de Defensa**, con documento de fecha 07 de abril del 2017, recibida el 12 del mismo mes y año, y reiterado mediante oficio P.O. N° 867-2016-2017-CDNOIDALCD-CR de fecha 17 de mayo del 2017, recibida el 22 de mayo del mismo año. Se ha recibido opinión **favorable con observaciones** sobre el proyecto.

- ✓ **Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED**

Mediante oficio N° 738 P.O. 2016-2017-CDNOIDA-CR, se solicitó opinión al señor **Wladimiro Giovannini Freire, Jefe del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED**, de fecha 07 de abril del 2017, recibida el 11 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

- ✓ **Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI**

Mediante oficio N° 740 P.O. 2016-2017-CDNOIDA-CR, se solicita opinión al señor **Alberto Manuel Lozada Frías**, de fecha 07 de abril del 2017, recibida el 11 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión **favorable con observaciones** sobre el proyecto.

### I.3 Opiniones recibidas

- **Proyecto de Ley 1147/2016-CR**, que propone un “**Proyecto de Ley que incorpora un plazo para la presentación del Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y los planes que lo conforman.**”

- **Presidencia del Consejo de Ministros**

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.**

La Comisión recibió, el 24 de agosto del 2017, el oficio N° 3061-2017-PCM/SG/SC, remitido por el ex Presidente de Consejo de Ministros, Fernando Zavala Lombardi, al cual anexa el Informe N° 808-2017-PCM/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría, y, el Informe N° 008-2017-PCM/DVGT-BLAS, remitido por el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

### **Oficina General de Asesoría**

Al respecto, se sostiene en el Informe N° 808-2017-PCM/OGAJ que:

- El proyecto de Ley es viable en el extremo de incorporar el segundo párrafo al literal a) del artículo 19 a fin de que los Planes Específicos por Proceso se elaboren con una periodicidad anual.
- El proyecto de ley no es viable en el extremo referido a la modificación del literal a) del artículo 19 de la Ley N° 29664 a fin que el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se apruebe con una periodicidad anual.
- En el extremo que propone modificar la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29664, esta modificación resulta innecesaria debido a que con la aprobación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLENAGERD 2014-2021, el *Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres* y los planes derivados de dicho plan, ya no se encuentran vigentes.

### **Viceministerio de Gobernanza Territorial**

Por su parte, el Informe N° 008-2017-PCM/DVGT-BLAS, elaborado por el Despacho del Viceministerio de Gobernanza Territorial, establece que:

- El Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres es un plan de naturaleza estratégica, que tiene por objeto establecer las líneas, objetivos y acciones necesarios para concretar lo establecido en la Ley y en la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. Por lo tanto, no corresponde su elaboración y aprobación anual sino con una periodicidad plurianual.
- El Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres fue aprobado en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Defensa Civil, por lo que mantuvo su vigencia hasta la aprobación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Así, en tanto el referido plan fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres y sus planes derivados ya no tienen vigencia.

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.**

- Por consiguiente, se recomienda la siguiente modificatoria: *“El Plan Nacional sirve de marco para la elaboración de los planes específicos por cada proceso, regulados en el Reglamento de la presente Ley, y que deben ser desarrollados anualmente por las entidades públicas en los tres niveles de gobierno, dichos planes específicos deben ser aprobados, como máximo en el mes de setiembre de cada año y ser incluidos en el presupuesto anual de cada entidad”.*

Por lo expuesto, ambos informes dan opinión **PARCIALMENTE FAVORABLE** al proyecto.

➤ **Ministerio de Defensa**

La Comisión recibió, el 16 de junio del 2017, el oficio N° 726-2017-MINDEF/DM, remitido por el ex Presidente de Consejo de Ministros, Fernando Zavala Lombardi, al cual anexa el Informe Legal N° 1042-2017-MINDEF/OGAJ, elaborado por la Secretaría General del Ministerio de Defensa.

Sobre el proyecto, el Informe sostiene lo siguiente:

- Debe tomarse en cuenta el principio de eficiencia y el principio sistémico, para efectos de analizar las propuestas de modificación de la Ley N° 29664. Asimismo, en tanto el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es el principal instrumento de planificación, su implementación por parte de las entidades de los tres niveles de gobierno, requiere contar con la correspondiente asignación presupuestal.
- Debe considerarse que, conforme a la Ley N° 28411, todo acto administrativo, acto de administración, resoluciones que autoricen gastos, no son eficaces si no cuentan con el crédito presupuestal respectivo. Por ello, resulta coherente que se establezca una disposición para que los planes sean formulados en la oportunidad debida a fin que puedan ser incorporados en el presupuesto del año siguiente.
- La vigencia del Plan Nacional de Atención y Prevención de Desastres, estuvo supeditada precisamente a la aprobación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, por lo que carece de objeto proponer la modificatoria de la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29664.

Por lo expuesto, se emite opinión **FAVORABLE** con **OBSERVACIONES** al proyecto.

➤ **Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI**

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.**

La Comisión recibió, el 16 de junio de 2017, el oficio N° 726-2017-MINDEF/DM, remitido por el Ministro de Defensa, Jorge Nieto Montesinos, al cual anexa el Informe N° 079-2017-INDECI/5.0, elaborado por el Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil.

Respecto de la propuesta, en el Informe se sostiene que:

- El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres debe mantener su carácter plurianual. Sin embargo, conforme lo señala la opinión técnica de la Oficina General de Planificación y Presupuesto, es pertinente acortar los plazos de vigencia de manera expresa, a un período de tres (3) años con una actualización anual, la cual permita medir los avances, generar los procesos de aprendizaje e incorporar mejoras en el proceso de planificación.
- En consecuencia, como también ha sido establecido en la opinión técnica de la Oficina General de Planificación y Presupuesto, sólo los planes operativos y de corto plazo son susceptibles de desarrollo anual. Los planes de mediano plazo deben seguir la fórmula del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, es decir, deben ser actualizados anualmente.
- En ese sentido, se propone la siguiente fórmula legal: *“El Plan Nacional sirve de marco para la elaboración de los planes de corto y mediano plazo por cada proceso que deben ser desarrollados, anualmente en el caso de los planes operativos y similares, y actualizados anualmente en el caso de los planes de mediano y corto plazo de corresponder, por las entidades públicas de todos los niveles de gobierno, dichos planes deberán ser aprobados como máximo en setiembre de cada año para poder ser incluidos en el presupuesto anual de cada entidad.”*
- En relación con la Sexta Disposición Complementaria Final, la propuesta de modificación es innecesaria en tanto ya no se encuentran vigentes el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres y sus planes derivados.

Por lo expuesto, se emite opinión **FAVORABLE** con **OBSERVACIONES** al proyecto.

## **II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

**El Proyecto de Ley 1147/2016-CR**, presentado por los congresistas Luz Filomena Salgado Rubianes y Luis Fernando Galarreta Velarde, que propone un **“Proyecto de ley que incorpora un plazo para la presentación del plan nacional de gestión de riesgo de desastres y los planes que lo conforman.”**

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.**

El proyecto propone la modificación del artículo 19 de la Ley N° 29664, de tal manera que el Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres establezca, de manera anual, las líneas estratégicas, objetivos, acciones, procesos y protocolos necesarios en el marco de la referida ley.

Asimismo, dispone que el Plan Nacional sirva de marco para la elaboración de los planes por cada proceso que deben ser desarrollados también anualmente por las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno. Al respecto, propone que dichos planes sean aprobados, como máximo en setiembre de cada año.

Establece la modificación de la Sexta Disposición Complementaria Final, en los siguientes términos:

*“SEXTA. - Planes de prevención y atención de desastres*

***Los planes derivados del Plan nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, así como los demás planes derivados de dicho plan nacional, aprobados en las instancias correspondientes a nivel nacional, deben ser aprobados anualmente, como máximo en setiembre de cada año para poder ser incluidos en el presupuesto anual de cada entidad.”*** (el resaltado es nuestro)

Finalmente, dispone que el Poder Ejecutivo adecue el Reglamento de la Ley N° 29664, en el plazo de 90 días contados a partir de la publicación de la norma.

### III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Supremo N° 018-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba medidas para fortalecer la planificación y operatividad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres mediante la adscripción y transferencia de funciones al Ministerio de Defensa a través del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI y otras disposiciones.
- Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, Decreto supremo que aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-PLANAGERD 2014-2021.



**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.**

- Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- Decreto Supremo N° 111-2012-PCM, Decreto Supremo que incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
- Decreto Supremo N° 001-A-2004-DE-SG, Aprueban Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

#### **IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

La Comisión considera que el sistema de gestión del riesgo de desastres, tal como lo señala la Defensoría del Pueblo, es indispensable para hacer frente a los desastres naturales, los cuales afectan la vida, la salud y los medios de vida de las personas, con un mayor impacto en las personas que pertenecen a grupos vulnerables<sup>2</sup>. Por ello, uno de los propósitos principales de un sistema de gestión del riesgo de desastres es generar capacidades para adelantarse a los fenómenos naturales peligrosos o situaciones riesgosas, a fin de gestionarlos adecuadamente y reducir los altos índices de vulnerabilidad en los que vive la población.<sup>3</sup>

Al respecto, es importante resaltar lo establecido en el *Marco de Acción de Hyogo para el período 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, en la cual se señala que la comunidad internacional es consciente que los esfuerzos de reducción del riesgo de desastre deben integrarse sistemáticamente en las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible y de reducción de la pobreza, así como recibir el apoyo de la cooperación y la asociación a nivel bilateral, regional e internacional.<sup>4</sup> En ese sentido, se formula que un resultado a procurarse es la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en lo que respecta a las vidas de las personas como sus bienes sociales, económicos y ambientales.<sup>5</sup>

Sobre el particular, en el *Examen de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro* (1994)<sup>6</sup>, se identificó que las cinco esferas en las que existen deficiencias y retos, son las siguientes:

---

<sup>2</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Evaluación rápida del funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a propósito de las lluvias, deslizamientos e inundaciones 2017. p. 2

<sup>3</sup> *Ibíd.* p. 2

<sup>4</sup> Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. 18 a 22 de enero de 2005, Kobe, Hyogo, Japón. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. p. 2

<sup>5</sup> *Ibíd.* p. 3

<sup>6</sup> Examen de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro. (A/CONF.206/L.1).

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.

- a) *Gobernanza: marcos institucionales, jurídicos y normativos.*
- b) *Identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana.*
- c) *Gestión de los conocimientos y educación.*
- d) *Reducción de los factores de riesgo subyacentes.*
- e) *Preparación para una respuesta eficaz y una recuperación efectiva.*

En atención a ello, en el *Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030*, se analiza que, si bien ha habido un trabajo realizado con miras a mejorar la gobernanza y a disminuir la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, en los últimos años se han generado nuevos riesgos y, en todos los países, el grado de exposición de las personas y los bienes ha aumentado con más rapidez de lo que ha disminuido la vulnerabilidad<sup>7</sup>. Así, en la última década más de 700,000 personas han perdido la vida, más de 1.4 millones han sufrido heridas y alrededor de 23 millones se han quedado sin hogar como consecuencia de los desastres<sup>8</sup>. A ello debe añadirse que, entre los años 2008 y 2012, 144 millones de personas resultaron desplazadas como consecuencia de los desastres naturales<sup>9</sup>.

Por consiguiente, en el Marco de Sendai se establece que es urgente y fundamental prever y reducir el riesgo de desastres, planificar medidas, trabajar a todos los niveles y asegurar la rendición de cuentas. Con tal finalidad:

*“Deben adoptarse medidas **más específicas** para luchar contra los **factores subyacentes que aumentan el riesgo de desastres**, como las consecuencias de la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y la variabilidad del clima, la urbanización rápida y no planificada, la gestión inadecuada de las tierras, y factores agravantes como los cambios demográficos, los arreglos institucionales deficientes, las políticas formuladas sin conocimiento de los riesgos, la falta de regulación e incentivos para inversiones privadas en la reducción del riesgo de desastres, las cadenas de suministro complejas, las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de tecnología, la utilización no sostenible de los recursos naturales, el debilitamiento de los ecosistemas, las pandemias y las epidemias”.*

Por otra parte, es necesario seguir **reforzando la buena gobernanza en las estrategias** de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional, regional y mundial y mejorando la preparación y la coordinación nacional para la respuesta a los desastres, la rehabilitación y la reconstrucción, y utilizar la reconstrucción y la recuperación

---

<sup>7</sup> NACIONES UNIDAS. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

<sup>8</sup> *Ibíd.* p. 10

<sup>9</sup> *Ibíd.* p. 10



DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.

*posteriores a los desastres para “reconstruir mejor”, con el apoyo de modalidades reforzadas de cooperación internacional.”<sup>10</sup> (el resaltado es nuestro)*

En ese sentido, se establece que tiene que haber un **enfoque preventivo del riesgo de desastres más amplio y más centrado en las personas y que las prácticas de reducción del riesgo de desastres deben contemplar las amenazas múltiples y deben ser multisectoriales, inclusivas y accesibles para que sean realmente eficientes y eficaces**. Con tal propósito, se recomienda que los esfuerzos gubernamentales se complementen con la interacción o participación de la sociedad civil, especialmente de las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas de edad, los pobres, los migrantes, los pueblos indígenas, los voluntarios, la comunidad académica, científica y de profesionales, tanto en el diseño como en la aplicación de políticas, planes y normas.

En el Perú, el sistema de gestión de riesgos de desastres se encuentra regulado, principalmente, por la **Ley N° 29664, que creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)** y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM. El SINAGERD es definido por su ley de creación como un *“sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo”* cuya finalidad es *“identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres”*. Así, el SINAGERD en el Perú está conformado por:

- La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector.
- El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred).
- El Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci).
- Los gobiernos regionales y gobiernos locales.
- El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).
- Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.

En ese sentido, el SINAGERD no es en sí mismo un *organismo*, si consideramos a éste como un ente administrativo, sino más bien un conjunto de elementos (instituciones, principios, normas, procedimientos, acciones, etc.), interrelacionados y que interactúan

---

<sup>10</sup> *Ibíd.* p. 10

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.**

entre sí para lograr objetivos comunes, en relación con los desastres. De esta manera, el SINAGERD tiene una composición que se caracteriza por ser transversal, descentralizada y por incorporar la participación de la sociedad civil. Sus objetivos se encuentran establecidos en su artículo 8; sus instituciones en el artículo 9, y sus principios en su artículo 4. Al respecto, los objetivos del SINAGERD son los siguientes:

- La identificación de los peligros, el análisis de las vulnerabilidades y el establecimiento de los niveles de riesgo para la toma de decisiones oportunas en la Gestión del Riesgo de Desastres.
- La articulación de los componentes y procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- La promoción para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos de planificación del desarrollo y en el ordenamiento territorial.
- La prevención y reducción del riesgo, evitando gradualmente la generación de nuevos riesgos y limitando el impacto adverso de los peligros, a fin de contribuir al desarrollo sostenible del país.
- La promoción de la participación de diferentes actores locales, de la sociedad civil y del sector privado en general, en la identificación de prioridades y el desarrollo de acciones subsidiarias pertinentes.
- La articulación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con otras políticas de desarrollo a escala nacional e internacional.
- La disposición de la información a través del Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, para la formulación de planes, programas y proyectos.
- La atención oportuna de la población en emergencias, a través de los procesos adecuados para la preparación, respuesta y rehabilitación.
- La recuperación social, la reactivación económica y la reconstrucción, como consecuencia de un desastre, en el marco del proceso de planificación del desarrollo.

**SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS (SINAGERD)**

<b>Organismos/Entidades</b>	<b>Funciones</b>
Presidencia del Consejo de Ministros	Ente rector

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.**

Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	Órgano máximo de decisión política y coordinación estratégica
Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)	Organismo público ejecutor
Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)	Organismo público ejecutor
Gobiernos Regionales y Locales	Constituyen grupos de trabajo para la Gestión de Riesgo de Desastres
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)	Incorpora la Gestión de Riesgo de Desastres en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
Entidades públicas, Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú, entidades privadas, sociedad civil.	Participan en la gestión de riesgos de desastres a partir de las políticas establecidas

En cuanto a los instrumentos del Sistema, la Ley N° 29664, establece los siguientes instrumentos (artículo 19):

- El Plan Nacional de Riesgo de Desastres.
- La estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Los mecanismos de coordinación, decisión, comunicación y gestión de la información en situaciones de impacto de desastres.
- El Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres; y
- La Radio Nacional de Defensa Civil y del Medio Ambiente, administrada por Instituto Nacional de Radio y Televisión - IRTV.

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.**

Sin embargo, los daños ocasionados por el Fenómeno de El Niño Costero y las serias dificultades que viene afrontando el proceso de reconstrucción con cambios, establecido al amparo de la Ley N° 30556<sup>11</sup>, ha generado que vuelva con urgencia a la agenda pública, la evaluación de las normas, políticas, estrategias y diseños de estructuras institucionales en materia de gestión de riesgos de desastres. Así, por ejemplo, en el Informe de Adjuntía de la Defensoría del Pueblo, se menciona lo siguiente:

- Los hechos recientes como consecuencia de las lluvias y deslizamientos en diversas zonas del país, demuestran que el SINAGERD se avoca, principalmente, a una gestión reactiva. Es así que se revelan deficiencias en la gestión prospectiva y correctiva.
- La falta de convocatoria del CONAGERD, desde marzo de 2016, permite evidenciar una falta de liderazgo del gobierno nacional en el SINAGERD y, especialmente, de la PCM, en su calidad de ente rector y como responsable de promover la convocatoria.
- El incumplimiento en la aprobación oportuna del Plan de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD), no ha permitido contar con información para la toma de decisiones y para la mejora del SINAGERD.
- El INDECI tiene una mayor capacidad instalada en lo que se refiere a los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación. Por el contrario, el CENEPRED ha revelado deficiencias en la capacidad de estimación, prevención y reducción del riesgo. Además, los roles que cumplen ambos organismos es similar por lo que se presenta un riesgo de duplicidad de funciones. Por ello, es necesario fortalecer el CENEPRED, a fin de reforzar su gestión prospectiva y correctiva, es decir, su rol de prevención y reducción de los riesgos.
- El incumplimiento en (i) la elaboración y aprobación de los planes de prevención y de contingencia; (ii) la falta de implementación de los Centros de Operaciones de Emergencia (COE); y (iii), los problemas en el llenado del formulario de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) a nivel regional y local, revelan deficiencias en el monitoreo, supervisión, capacitación en la PCM, el INDECI y el CENEPRED. Asimismo, demuestra que los Gobiernos Regionales y Locales no han priorizado la gestión de riesgos de desastres.

---

<sup>11</sup> 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, del 29 de abril de 2017.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.

#### **4.1. Proyecto de Ley 1147/2016-CR, que propone un “Proyecto de Ley que incorpora un plazo para la presentación del Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y los planes que lo conforman.”**

El proyecto propone la modificación del artículo 19 de la Ley N° 29664, de tal manera que el Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres establezca, de manera anual, las líneas estratégicas, objetivos, acciones, procesos y protocolos necesarios en el marco de la referida ley. Asimismo, dispone que el Plan Nacional sirva de marco para la elaboración de los planes por cada proceso que deben ser desarrollados también anualmente por las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno. Al respecto, propone que dichos planes sean aprobados, como máximo en setiembre de cada año. Finalmente, el proyecto propone la modificación de la Sexta Disposición Complementaria Final, en los siguientes términos:

***“SEXTA. Planes de prevención y atención de desastres***

***Los planes derivados del Plan nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, así como los demás planes derivados de dicho plan nacional, aprobados en las instancias correspondientes a nivel nacional, deben ser aprobados anualmente, como máximo en setiembre de cada año para poder ser incluidos en el presupuesto anual de cada entidad.”*** (el resaltado es nuestro)

Al respecto, **la Comisión considera que la propuesta es viable en el extremo que incorpora un segundo párrafo al literal a) del artículo 19 de la Ley N° 29664.** Ello, debido a que, es recomendable que los planes específicos por proceso se elaboren con una periodicidad anual. Ello es compatible con lo sostenido en los Informes elaborados por la PCM y el INDECI, los cuales se muestran a favor de que estos planes sean elaborados anualmente a partir de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Incluso, en los Informes se propone que estos planes sean realizados en los tres niveles de gobierno y que sean elaborados oportunamente a fin que puedan ser incluidos en los presupuestos anuales correspondientes.

Por el contrario, respecto del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, los Informes de la PCM, del Viceministerio de Gobernanza Territorial, del Ministerio de Defensa y del INDECI, no es recomendable que el referido Plan tenga una periodicidad anual sino que debe mantenerse su carácter plurianual. Ello, por cuanto el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres es un plan de naturaleza estratégica, que tiene por objeto establecer las líneas, objetivos y acciones necesarios para concretar lo establecido en la Ley y en la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. En ese sentido, es necesario que tenga una periodicidad plurianual que permita fijar objetivos y líneas de acción marco, a largo plazo, sobre la base de las cuales se puedan realizar planes específicos por proceso a corto plazo.

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.**

Finalmente, en el extremo que se propone modificar la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29664, la Comisión concuerda con lo establecido en los Informes solicitados, respecto a que esta modificación es innecesaria debido a que, con la aprobación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLENAGERD 2014-2021, el *Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres* y los planes derivados de dicho plan, ya no se encuentran vigentes. En efecto, el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres fue aprobado en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Defensa Civil y mantuvo su vigencia hasta la aprobación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Así, en tanto este último fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres y sus planes derivados ya no tienen vigencia. Por consiguiente, carece de objeto proponer la modificatoria de la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29664.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión **concluye que existen aportes valiosos en el proyecto de ley en análisis que serán recogidos en el texto sustitutorio.**

#### **4.2. Coordinaciones con el Poder Ejecutivo**

Con fecha 21 de noviembre, se llevó a cabo una reunión de trabajo entre el equipo técnico de la Comisión y los siguientes representantes del Ministerio de Defensa:

- General E.P. Jorge Luis Chávez Cresta, Director General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa<sup>12</sup>.
- Dr. César Mirko Mosquera Gutiérrez, Asesor de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa.
- Lic. Dean Cristian Valdivia Vera, Asesor de la Dirección General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa.

La reunión tuvo como finalidad recoger: i) los aportes del Ministerio de Defensa en materia de gestión del riesgo de desastres, y ii) sus observaciones y opiniones técnicas respecto del pre dictamen trabajado en la Comisión. Al respecto, los representantes del Ministerio de Defensa señalaron durante la reunión que algunos de sus aportes los harían llegar por escrito a la Comisión, lo cual fue realizado con fecha 29 de noviembre. La Comisión resalta que los representantes del Ministerio de Defensa realizaron aportes muy valiosos, los cuales, han sido incorporados solamente en el extremo circunscrito al artículo cuya modificación ha sido propuesta en el proyecto de ley que es objeto del presente dictamen. Ello, en la medida que, la citada reunión tuvo lugar antes que se produjera, en la sesión del pleno del Congreso de fecha 7 de diciembre, la exoneración del Dictamen de

---

<sup>12</sup> El Gral. E.P. Jorge Luis Chávez Cresta ha sido recientemente designado como el nuevo Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci).



**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.**

la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas relativo a diversos proyectos de ley<sup>13</sup> que proponían también modificaciones a la Ley 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

## **V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

La Comisión colige que el texto sustitutorio de las propuesta legislativas analizadas no incurre en gasto adicional por el contrario lo que buscan es mejorar los procesos de articulación e integrar los principios que rigen el SINAGERD. Así, todas estas mejoras legales se realizan con la finalidad de enfrentar óptimamente los desastres logrando así evitar la pérdida de recursos humanos y materiales. Por lo tanto, el beneficio reside en los recursos que se ahorrarían y en la seguridad que lograría la población ante futuros desastres.

## **VII. PROPUESTA CON TEXTO SUSTITUTORIO CON LOS APORTES**

La Comisión considera, conforme al análisis realizado, que la propuesta está debidamente fundamentada. Sin embargo, es necesario proponer un texto sustitutorio de modificación del artículo 19 sobre los instrumentos del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres a fin de establecer, de manera complementaria al Plan Nacional plurianual, el deber de elaborar planes específicos por cada proceso y tipo de desastre, en los tres niveles de gobierno y con una periodicidad anual. Asimismo, se establece que estos planes específicos deben aprobarse, como máximo, en el mes de agosto de cada año.

Finalmente, en el texto sustitutorio se dispone que el Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de treinta días, adecue el reglamento de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

## **VIII. CONCLUSIÓN**

---

<sup>13</sup> En ese sentido, la reunión con los representantes del Ministerio de Defensa abarcaba también aspectos relacionados a las propuestas contenidas en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, los cuales fueron exonerados del dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.

Por lo expuesto, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, propone la P.L. **1147/2016-CR; LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN.**

El Congreso de la República.

Ha dado la Ley siguiente:

## TEXTO SUSTITUTORIO

### **LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN**

#### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD, a fin de garantizar la acción permanente y el cumplimiento de la gestión prospectiva, correctiva y reactiva de riesgos de desastres.

#### **Artículo 2. Modifica el artículo 19 de la Ley N° 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres**

Modifícase el artículo 19 de la Ley N° 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres:

#### **Artículo 19. Instrumentos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd)**

*Los instrumentos del Sinagerd que deben ser establecidos son:*

- a. *El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que integra los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres, preparación, respuesta y rehabilitación, y reconstrucción, tiene por objeto establecer las líneas estratégicas, los objetivos, las acciones, procesos y protocolos de carácter*

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1147/2016-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR UN PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y LOS PLANES QUE LO CONFORMAN”.**

*plurianual necesarios para concretar lo establecido en la presente Ley. En el diseño del plan, se consideran los programas presupuestales estratégicos vinculados a la Gestión del Riesgo de Desastres y otros programas que estuvieran relacionados con el objetivo del plan, en el marco del presupuesto por resultado.*

***El Plan Nacional sirve de marco para la elaboración de los planes específicos por cada proceso y tipo de desastre que deben ser desarrollados anualmente por las entidades públicas en todos los niveles de gobierno. Los planes específicos se aprueban como máximo en el mes de agosto de cada año.***

(...)

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

##### **ÚNICA. Adecuación de Reglamento**

El Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de treinta días adecuará el reglamento de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

**Dese cuenta  
Sala de sesiones.**

**Lima, diciembre de 2017**