

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, los siguientes proyectos de ley:

- ✓ **Proyecto de Ley 949/2016-CR**, presentado por el congresista **Guillermo Augusto Bocangel Weydert**, del grupo parlamentario Fuerza Popular, que propone una “**Ley que faculta al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) como organismo nacional de gestión de riesgo de desastres.**”
- ✓ **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.**”
- ✓ **Proyecto de Ley 1303/2016-CR**, presentado por la congresista **Luciana León Romero**, del grupo parlamentario Célula Parlamentaria Aprista, que propone una “**Ley que fortalece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD.**”
- ✓ **Proyecto de Ley 1550/2016-CR**, presentado por el congresista **Luis Alberto Yika García**, del grupo parlamentario Fuerza Popular, que propone un “**Proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de desastres y modifica diversos artículos de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).**”
- ✓ **Proyecto de Ley 1558/2016-CR**, presentado por la congresista **Marita Herrera Arévalo**, del grupo parlamentario Fuerza Popular, que propone una “**Ley que fortalece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y crea el Registro Único de Funcionarios Inhabilitados por Incumplimiento.**”

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

Con la licencia de los señores congresistas (...).

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Antecedentes

- El **Proyecto de Ley 949/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 09 de febrero de 2017 y a esta Comisión el 14 del mismo mes y año, de conformidad con el Decreto de Oficialía Mayor se nos designó como **segunda** comisión dictaminadora.
- 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.
- El **Proyecto de Ley 1303/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 25 de abril de 2017 y a esta Comisión el 27 del mismo mes y año, de conformidad con el Decreto de Oficialía Mayor se nos designó como **segunda** comisión dictaminadora.
- El **Proyecto de Ley 1550/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 16 de junio de 2017 y a esta Comisión el 19 del mismo mes y año, de conformidad con el Decreto de Oficialía Mayor se nos designó como **segunda** comisión dictaminadora.
- El **Proyecto de Ley 1558/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 19 de junio de 2017 y a esta Comisión el día 21 del mismo mes y año, de conformidad con el Decreto de Oficialía Mayor se nos designó como **segunda** comisión dictaminadora.

I.2 Opiniones solicitadas

- **Proyecto de Ley 949/2016-CR**. Se solicitó opinión técnica:

- ✓ **Presidencia del Consejo de Ministros**

Mediante oficio N° 632 P.O. 2016-2017-CDNOIDA-CR, dirigido al señor **Fernando Zavala Lombardi, ex Presidente del Consejo de Ministros**, de fecha 24 de febrero del 2017, recibida el 02 de marzo del mismo año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

- ✓ **Ministerio de Defensa**

Mediante oficio N° 630 P.O. 2016-2017-CDNOIDA-CR, se solicitó opinión al señor **Jorge Nieto Montesinos, Ministro de Defensa**, de fecha 24 de febrero del 2017, recibida el 03 de marzo del mismo 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. No se ha recibido la opinión correspondiente.

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

Mediante oficio N° 631 P.O. 2016-2017-CDNOIDA-CR, dirigido al Señor Vicealmirante **Alberto Manuel Lozada Frías, Jefe de Instituto Nacional De Defensa Civil - INDECI**, de fecha 24 de febrero del 2017, recibida el 03 de marzo del mismo año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

✓ **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - Perú**

Mediante oficio N° 681 P.O. 2016-2017-CDNOIDA-CR, se solicitó opinión a la señora **María del Carmen Sacasa de Ventura, Representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - Perú**, de fecha 20 de marzo del 2017, recibida el 21 de marzo del mismo año. Se ha recibido opinión, la cual contiene **observaciones** al proyecto.

• **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.

• **Proyecto de Ley 1303/2016-CR.** Se solicitó opinión técnica:

✓ **Presidencia del Consejo de Ministros**

Mediante oficio N° 815 P.O. 2016-2017-CDNOIDA-CR, se solicita información al señor **Fernando Zavala Lombardi, ex Presidente del Consejo de Ministros** de fecha 26 de abril de 2017, recibida el 27 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

✓ **Ministerio de Defensa**

Mediante oficio P.O. N° 813-2016-2017-CDNOIDALCD-CR, se solicita al señor **Jorge Nieto Montesinos, Ministro de Defensa**, de fecha 26 de abril del 2017, recibida el 26 del mismo mes y año, se reiteró el pedido mediante oficio P.O. N° 866-2016-2017-CDNOIDALCD-CR de fecha 17 de mayo del 2017, recibida el 22 de mayo del mismo año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

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

Mediante oficio P.O. N° 814 2016-2017-CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión al Señor **Alberto Manuel Lozada Frías, Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI**, de fecha 26 de abril del 2017, recibida el 26 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

✓ **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - Perú**

Mediante oficio P.O. N° 821-2016-2017-CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión a la señora **María del Carmen Sacasa de Ventura, Representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - Perú**, de fecha 26 de abril del 2017, recibida el 26 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión, la cual contiene **observaciones** al proyecto.

• **Proyecto de Ley 1550/2016-CR.** Se solicitó opinión técnica:

✓ **Ministerio de Vivienda**

Al señor **Jorge Nieto Montesinos, Ministro de Defensa**, mediante oficio N° 979-2016-2017-CDNOIDALCD-CR de fecha 28 de junio del 2017, recibida el 17 de julio del mismo año, y reiterado mediante oficio N° 082-2017-2018-CDNOIDALCD-CR de fecha 01 de septiembre del 2017, recibida el 05 de septiembre del mismo año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

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

Al señor **Alberto Manuel Lozada Frías, Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI**, mediante oficio N° 980-2016-2017-CDNOIDALCD-CR de fecha 28 de junio del 2017, recibida el 17 de julio del mismo año y reiterado mediante oficio N° 083-2017-2018-CDNOIDALCD-CR de fecha 01 de septiembre del 2017, recibida el 05 de septiembre del mismo año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

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

Al señor **Wladimiro Giovannini y Freire, Jefe del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED**, mediante oficio N° 970-2016-2017-CDNOIDALCD-CR de fecha 28 de junio del 2017, recibida el 17 de julio del mismo año, y reiterado mediante oficio N° 081-2017-2018-CDNOIDALCD/CR de fecha 01 de septiembre del 2017, recibida el 06 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión **favorable** sobre el proyecto.

• **Proyecto de Ley 1558/2016-CR.** Se solicitó opinión técnica:

✓ **Presidencia del Consejo de Ministros**

Al señor **Fernando Zavala Lombardi, ex Presidente del Consejo de Ministros** mediante oficio N° 087-2017-2018-CDNOIDALCD/CR de fecha 01 de septiembre de 2017, recibida el 05 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

✓ **Ministerio de Defensa**

Al señor **Jorge Nieto Montesinos, Ministro de Defensa**, mediante oficio N° 967-2016-2017-CDNOIDALCD/CR de fecha XX de XX de 2017, recibida el XX del mismo mes y año. Se ha recibido opinión **parcialmente favorable** sobre el proyecto.

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

Al señor **Luis Alfonso Zuazo Mantilla, Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI**, mediante oficio N° 088-2017-2018-CDNOIDALCD/CR

de fecha 01 de septiembre de 2017, recibida el 05 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

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

Al señor **Wladimiro Giovannini y Freire, Jefe del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED**, mediante oficio N° 089-2017-2018-CDNOIDALCD/CR de fecha 01 de septiembre de 2017, recibida el 06 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

I.3 Opiniones recibidas

- **Proyecto de Ley 949/2016-CR**, que propone una “**Ley que faculta al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) como organismo nacional de gestión del riesgo de desastres**”
 - **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - Perú**

La Comisión recibió el 30 de mayo del 2017, la carta remitida por la Representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - Perú, María del Carmen Sacasa de Ventura, con la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 949/2016-CR, en los siguientes términos:

- La opinión técnica sostiene que la Ley 29664 resulta plenamente vigente y oportuna pero que se deben realizar ajustes que aseguren una mejor concreción del SINAGERD.
- Se recomienda evitar la concentración de funciones de implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en un único organismo técnico y, más bien se propone mantener las funciones en un órgano que permita, política y técnicamente, la articulación de las diversas instituciones comprendidas en la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Se requiere reforzar la dimensión de “sistema” con competencias, roles y responsabilidades que involucren a todos los sectores públicos (incluidos gobiernos regionales y locales), privados y de la sociedad civil.
- Se debe mantener y reafirmar la rectoría del SINAGERD, representada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), así como potenciar su rol conductor, articulador y coordinador.
- En ese sentido, la propuesta de consolidar al INDECI como organismo técnico especializado que asume la rectoría del SINAGERD - a partir de la fusión de éste y del Centro Nacional de Estimación, Prevención y

Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) - y que se ubica por encima de este, diluye el enfoque de “sistema”. Por ello, no se debe trasladar esta rectoría al INDECI dado que se perdería la multisectorialidad e integralidad de la Gestión de Riesgo de Desastres.

- Asimismo, se debe considerar que las funciones de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres (SGRD) fueron transferidas al INDECI mediante Decreto Supremo N° 018-2017-PCM.
- Además, se sostiene que genera confusión el hecho que, por un lado, se propone la creación de un Organismo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, pero a la vez se indica que es el INDECI quien absorbe a la SGRD y al CENEPRED. En realidad, lo que se desprende del texto de la propuesta es que el INDECI debe constituirse como *Organismo Nacional de Gestión de Riesgo*. Por consiguiente, corresponde que se haga la precisión correspondiente.
- Debe tomarse en cuenta que, según la Ley N° 29664, el CENEPRED y el INDECI, tienen las mismas características y se encuentran en igualdad de condiciones, al ser ambos organismos públicos ejecutores, con calidad de pliego presupuestal. Así, mientras que el INDECI asume funciones relativas a la gestión reactiva (procesos de preparación, respuesta y rehabilitación), el CENEPRED asume las funciones relativas a la gestión correctiva y prospectiva (procesos de estimación, prevención y reducción de riesgos y reconstrucción).
- Se menciona también que la modificación del Artículo 11 de la Ley N° 29664, generaría confusión sobre la institución que asume la Secretaría Técnica del CONAGERD, puesto que, en el Artículo 10 sobre las funciones del Consejo Directivo, se propone que éste ejerce la Secretaría Técnica del CONAGERD.
- Se añade también que, si bien en la composición del CONAGERD se ha incorporado a sectores relevantes que en la Ley N° 29664 estaban ausentes, se considera aún necesario incluir a sectores clave tales como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), como se ha comprobado en con los desastres ocurridos a consecuencia del fenómeno de El Niño Costero.
- Finalmente, se realiza una serie de comentarios y observaciones respecto de la regulación del INDECI:
 - (i) Se cuestiona que se establezca que el INDECI estaría adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), cuando, en virtud del

Decreto Supremo N° 002-2016-DE, se aprobó la adscripción de este organismo al Ministerio de Defensa.

- (ii) Se recomienda que, en el Artículo 9 sobre el Consejo Directivo, se incluya la presencia de sectores claves del ámbito social, tales como el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; el Ministerio de Agricultura; el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre otros.
- (iii) Asimismo, se recomienda que se haga mención al número de sesiones ordinarias al año o la periodicidad de las mismas.
- (iv) Se recomienda explicitar el sentido y finalidad de los “Programas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres”, a fin de evitar confusión y duplicidad con los instrumentos establecidos en la Ley N° 29664 y que son de obligatorio desarrollo por las entidades que conforman el SINAGERD.

Por lo expuesto, da opinión **OBSERVANDO** el proyecto.

- **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**

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.
- 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**

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.

- **Proyecto de Ley 1303/2016-CR**, que propone una “**Ley que fortalece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD**”.

➤ **Representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - Perú**

La Comisión recibió, el 30 de mayo del 2017, la carta remitida por la Representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - Perú, María del Carmen Sacasa de Ventura, conteniendo la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 1303/2016-CR, en los siguientes términos:

- Las mejoras propuestas en el proyecto son positivas debido a que proponen ajustes sobre los aspectos en los que el SINAGERD ha evidenciado problemas, debilidades y vacíos, a lo largo de estos seis años de vigencia.
- Se considera positivo que la propuesta reafirme la rectoría del SINAGERD en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y que fortalezca al Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD) con la incorporación de varios ministerios en su composición, así como de representantes de los órganos contralores y fiscalizadores.
- Resalta también que en el proyecto se promueva una mayor preocupación y efectividad no solo en la respuesta emergencias (Gestión Reactiva) sino también, en la Gestión Correctiva y Gestión Prospectiva.
- Asimismo, destaca de manera positiva que el proyecto proponga la conformación del Comité Técnico Multisectorial de Gestión del Riesgo de Desastres, como órgano de máximo nivel de decisión y de coordinación técnica del CONAGERD, integrado por representantes de los sectores y entidades que son parte del CONAGERD y de representantes de las organizaciones gremiales de los gobiernos regionales y municipales. Se resalta de manera positiva también que la Secretaría Técnica del Comité sea asumida por el CEPLAN.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 949/2016-CR; 1147/2016-CR; 1303/2016-CR; 1550/2016 y 1558/2016, CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE FORTALECER EL SISTEMA”.

- Se resalta de manera positiva la constitución del Centro Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (CENAGERD), como alternativa a la existencia del CENEPRED y del INDECI. De igual manera, se considera positiva la consideración del CEPLAN con un mayor involucramiento y vinculación con la Gestión de Riesgo de Desastres.
- Se recomienda incorporar, en el acápite 3.9, la modificación siguiente: *“...asegurar el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida del ser humano...”*. Asimismo, se propone incorporar en el acápite 3.18 sobre las Amenazas, que se incluya una denominación más común a nivel global: *“Peligro o Amenaza”*.
- En el artículo 10, sobre las atribuciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, se recomienda considerar un acápite adicional que haga referencia a desarrollar acciones y establecer mecanismos permanentes de coordinación que aseguren una adecuada articulación con el sector privado, la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional.
- En el acápite I del referido artículo, se sugiere modificar el texto en los siguientes términos: *“Velar por la efectiva operatividad y cumplimiento de todos los procesos de la GRD”*.
- En el numeral 11.2, se sugiere incorporar al SINAGERD, al Defensor del Pueblo, lo cual permitiría hacer seguimiento a la Gestión del Riesgo de Desastres, asegurando la protección de derechos en sus diferentes espacios. Ello, en consonancia con las Directrices Operacionales del IASC (Comité Permanente entre Organismos) sobre la protección de las personas en situación de desastres naturales.
- Asimismo, se recomienda considerar para la convocatoria a otros ministros y/o a otras entidades públicas, privadas o sociedad civil, especialistas nacionales e internacionales, cuando la necesidad lo requiera. Finalmente, en ese numeral se considera importante asegurar que las sesiones del CONAGERD puedan estar a cargo del Presidente del Consejo de Ministros en caso el Presidente de la República se encuentre imposibilitado para ello.
- Se sugiere, en el numeral 12.2, incorporar al Comité Técnico Multisectorial de Gestión de Riesgo de Desastres a un representante de la Defensoría del Pueblo, así como convocar a otros ministros y/o a otras entidades públicas, privadas, sociedad civil, especialistas nacionales e internacionales cuando la necesidad lo requiera.
- Se recomienda, en el acápite 8, incorporar la normalización de los medios de vida. Asimismo, se considera que en el acápite 21 se debe mantener al

CENAGERD como responsable de la implementación y gestión del Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.

- Se resalta de manera positiva que el proyecto establezca que los gobiernos regionales y locales constituyen grupos de trabajo de gestión del riesgo de desastres con un carácter permanente, indicando, además que deben reunirse una vez al mes como mínimo.
- Se propone hacer mención a la sociedad civil en el acápite 14.7, para lo cual se sugiere el siguiente texto: *“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 privado, sociedad civil y las instituciones técnicas especializadas. Los gobiernos regionales y locales ponen especial atención en el riesgo existente, es decir la gestión correctiva, y en la gestión prospectiva.”*
- Finalmente, se sugiere: (i) considerar las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo en el Informe de Adjuntía 006-2017-AAE, el cual hace una evaluación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres; (ii) abordar la importancia del presupuesto a asignarse para cumplir con lo establecido en la ley; (iii) aprender del terremoto de Pisco del 2007, de las inundaciones en Loreto el 2012, y del Fenómeno del Niño Costero del 2017 a fin de identificar mejores soluciones; (iv) incorporar un enfoque territorial en la formulación e implementación de los instrumentos que se desprendan de la propuesta; (v) considerar un acápite sobre la cooperación internacional humanitaria, según los términos previstos en la Res AG 46/182; y, (vi) tener en cuenta para el análisis del proyecto, la Agenda para el Desarrollo Sostenible al 2030 y el Marco de Sendai para la reducción de riesgo de desastres, la adaptación y mitigación al cambio climático y otros compromisos internacionales relacionados, incluyendo los de derechos humanos.

Por lo expuesto, da opinión **FAVORABLE** con algunas **OBSERVACIONES** al proyecto.

- **Proyecto de Ley 1550/2016-CR**, que propone una **“Ley que crea la Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifica diversos artículos de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)”**
 - **Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED**

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 949/2016-CR; 1147/2016-CR; 1303/2016-CR; 1550/2016 y 1558/2016, CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE FORTALECER EL SISTEMA”.

La Comisión recibió, el 11 de septiembre del 2017, el oficio N° 372-2017/CENEPRED-1.0, remitido por el Jefe del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED, Wladimiro Giovannini y Freire, al cual anexa el Informe Legal N° 087-2017-CENEPRED/OAJ elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres.

En el Informe se sostiene que la propuesta de Ley permitirá solucionar la actual situación coyuntural de articulación y dirección que regula la Ley N° 29664, concordando plenamente en que la autoridad que esté a cargo y lidere el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, tenga la condición de funcionario público con rango de Ministro, debiendo así contar con autonomía funcional, administrativa, técnica y económica, constituyéndose en un pliego presupuestal. Se establece que ello redundará en el cumplimiento de las actuales competencias funcionales del CENEPRED, INDECI y las entidades conformantes del SINAGERD.

Por lo expuesto, da opinión **FAVORABLE** al proyecto.

- **Proyecto de Ley 1558/2016-CR**, que propone un “**Proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de desastres y modifica diversos artículos de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).**”

➤ **Ministerio de Defensa**

La Comisión recibió, el 19 de octubre de 2017, el oficio N° 1444-2017-MINDEF/DM, remitido por el Ministro de Defensa, al cual anexa el Informe Legal de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa, Informe N° 1808-2017-MINDEF/OGAJ.

En el Informe Legal se sostiene que, para efectos de incluir la conducta omisiva como infracción en el marco del SINAGERD, debería comprenderse a la totalidad de los procesos y no solamente a los procesos de prevención y de rehabilitación. En ese sentido, propone el siguiente texto sustitutorio: “ *g) Omitir la remisión y/o publicación oportuna de la información, sobre la asignación y ejecución de los recursos presupuestales destinados a las acciones de los procesos de gestión prospectiva, correctiva y reactiva de la Gestión de Riesgo de Desastres conforme a la normativa aplicable.*”

Asimismo, establece que la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30556, dispone que constituyen infracciones y sanciones, aquellas establecidas por esta norma, por la Ley N° 29664 y también por otras leyes. Por ello, considera viable el extremo de la propuesta que incorpora una infracción.

Respecto de la creación del Registro Único de Funcionarios Inhabilitados por Incumplimiento a la Ley N° 29664, establece que actualmente existe ya un Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles, al amparo del Decreto Legislativo N° 1295, Decreto Legislativo que modifica el artículo 242 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y establece disposiciones para garantizar la integridad en la administración pública. Por consiguiente, la propuesta implicaría duplicar un mecanismo que existe en la actualidad y que ha sido creado con los mismos fines.

Finalmente, en relación con el extremo de la propuesta relativo a la elaboración de un Informe Anual, en el Informe se menciona que sobre este tema corresponde que se pronuncie el ente rector, es decir, la Presidencia del Consejo de Ministros.

Por lo expuesto, da opinión **FAVORABLE** al proyecto.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

- ✓ **Proyecto de Ley 949/2016-CR**, presentado por el congresista Guillermo Augusto Bocangel Weydert, que propone una **“Ley que faculta al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) como organismo nacional de gestión del riesgo de desastres.”**

El proyecto propone la creación de un Organismo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como la determinación y regulación de sus fines, funciones y organización, como organismo rector del Sistema Nacional de Gestión de Desastres (SINAGERD). Dicho organismo estará a cargo del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, en su calidad de Organismo Técnico Especializado.

En ese sentido, propone modificar la organización del SINAGERD, a fin que el INDECI se constituya como Organismo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y que asuma las funciones de ente rector del sistema y, a su vez, las funciones de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres y del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. Para ello, estipula la modificación de los artículos 9 y 11 de la Ley N° 29664 y propone la incorporación de disposiciones que regulan los fines, funciones, estructura y régimen económico y laboral del INDECI.

Finalmente, dispone que el INDECI adecue el Reglamento de Organización y Funciones de la Ley N° 29664, en el plazo de 60 días hábiles contados a partir de la publicación de la norma, y, que la Presidencia del Consejo de Ministros queda facultada para modificar su Reglamento de Organización y Funciones y para dictar las normas complementarias necesarias para una mejor aplicación de la ley.

- ✓ **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.”

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.

- **Proyecto de Ley 1303/2016-CR**, presentado por la congresista Luciana León Romero, que propone una **“Ley que fortalece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres - SINAGERD.”**

El proyecto tiene por objeto modificar los artículos 3, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29664, con la finalidad de fortalecer el rol y funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reorganizando su composición y operatividad, así como estableciendo procedimientos y medidas que coadyuven a tener un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, identificando y reduciendo los riesgos asociados a peligros o minimizando sus efectos, evitando la generación de nuevos riesgos, con prevención y atención oportuna ante las situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

En ese sentido, se propone: (i) incorporar una definición de los principales términos contenidos en la Ley N° 29664; (ii) modificar la composición del SINAGERD; (iii) modificar algunas atribuciones de la Presidencia del Consejo de Ministros; (iii) crear un Comité Técnico Multisectorial de Gestión del Riesgo de

Desastres y establecer su conformación y funciones; (iv) crear un Centro Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CENAGERD) y establecer sus funciones; y, (v) establecer modificaciones en las normas relativas a los gobiernos regionales y locales.

Finalmente, se propone que la Presidencia del Consejo de Ministros adecue los documentos de gestión del Centro Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (CENAGERD), adecue también el Reglamento de la Ley N° 29664 y adopte las disposiciones complementarias que resulten necesarias para el cumplimiento de la ley.

- ✓ **Proyecto de Ley 1550/2016-CR**, presentado por el congresista Luis Alberto Yika García, que propone un “**Proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de gestión del riesgo de desastres y modifica diversos artículos de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de gestión del riesgo de desastres (SINAGERD).**”

El proyecto tiene por objeto lograr mayor eficiencia y eficacia en la gestión del riesgo de desastres en todos los niveles de gobierno, para lo cual modifica diversos artículos de la Ley N° 29664, a efectos de cambiar de denominación al Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) por Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, conservando su naturaleza de organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Así, el proyecto lo empodera asignándole la condición de ente rector, amplía sus facultades, genera mecanismos de coordinación y mayor efectividad en la implementación de la política en los niveles de Gobierno Regional y Local, para una mayor eficiencia y eficacia del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Al respecto, se propone la modificación de los artículos 9, 10, 12, 13, 14.3 y 17.1 de la Ley N° 29664, a fin de regular las funciones de la Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establecer normas relativas a los gobiernos regionales y locales, así como a la participación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

Finalmente, se establece el plazo de sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la publicación de la norma, para la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, integrando el INDECI en dicha estructura de acuerdo a lo establecido en la referida norma.

- ✓ **Proyecto de Ley 1558/2016-CR**, presentado por la congresista Marita Herrera Arévalo, que propone una “**Ley que fortalece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y crea el Registro Único de Funcionarios Inhabilitados por Incumplimiento.**”

El proyecto tiene por objeto fortalecer el cumplimiento de la Ley N° 29664, a fin de garantizar que las transferencias financieras realizadas a favor de los gobiernos regionales y locales en el marco del referido sistema, se ejecute de acuerdo a la ley de la materia, en beneficio de los damnificados por situaciones de emergencia o desastres naturales.

En ese sentido, se propone la modificación del inciso 20.2 del artículo 20 de la Ley N° 29664, a fin de añadir un acápite g que establece que constituye infracción:

“Omitir la remisión y/o publicación de la información referente a la ejecución de las transferencias y/o habilitaciones financieras realizadas a favor de los gobiernos regionales y/o locales para fines de prevención y/o rehabilitación por desastres naturales, según la normativa aplicable.”

Asimismo, se propone la incorporación del artículo 22, en los términos siguientes:

“Artículo 22. Informe Anual

En el primer trimestre de cada año, el Presidente del Consejo de Ministros acude a una sesión de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República con el objeto de informar acerca de las acciones realizadas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incluyendo la imposición de sanciones previstas en el artículo 21 de la presente ley.”

Finalmente, se establece la creación del Registro Único de Funcionarios Inhabilitados por el incumplimiento de la Ley N° 29664, el mismo que estará a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, en su condición de ente rector del sistema.

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 de Urgencia N° 004-2017, Decreto de Urgencia que aprueba medidas para estimular la economía así como para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados.
- Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

- 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° 002-2016-DE, Decreto Supremo que aprueba la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil al Ministerio de Defensa.
- Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, Decreto supremo que aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-PLANAGERD 2014-2021.
- 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° 055-2013-PCM, Decreto Supremo que aprueba la modificación del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 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 LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

La Comisión inicia su análisis sobre los sistemas de prevención y gestión de riesgos y desastres; así diremos que recogiendo lo que sostiene la Defensoría del Pueblo cuando señala que los sistemas de gestión de riesgos de desastres son indispensables 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 vulnerables¹. Por ello, refiere que uno de los propósitos principales de un sistema de gestión de riesgos 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.²

Consideramos que 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

¹ 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

² *Ibíd.* p. 2

nivel bilateral, regional e internacional.³ 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.⁴

Al respecto, en el *Examen de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro* (1994)⁵, se identificó que las cinco esferas en las que existen deficiencias y retos, son las siguientes:

- 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 vulnerabilidad⁶. 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 desastres⁷. A ello debe añadirse que, entre los años 2008 y 2012, 144 millones de personas resultaron desplazadas como consecuencia de los desastres naturales⁸.

Por ello, 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*

³ 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

⁴ *Ibíd.* p. 3

⁵ Examen de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro. (A/CONF.206/L.1).

⁶ NACIONES UNIDAS. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

⁷ *Ibíd.* p. 10

⁸ *Ibíd.* p. 10

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 posteriores a los desastres para **“reconstruir mejor”**, con el apoyo de modalidades reforzadas de cooperación internacional.⁹ (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).

⁹ *Ibíd.* p. 10

- 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 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.

Al respecto, los principios que rigen el SINAGERD (artículo 4), son los siguientes:

- **Principio protector:** La persona humana es el fin supremo de la Gestión del Riesgo de Desastres, por lo cual debe protegerse su vida e integridad física, su estructura productiva, sus bienes y su medio ambiente frente a posibles desastres o eventos peligrosos que puedan ocurrir.
- **Principio de bien común:** La seguridad y el interés general son condiciones para el mantenimiento del bien común. Las necesidades de la población afectada y damnificada prevalecen sobre los intereses particulares y orientan el empleo selectivo de los medios disponibles.
- **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, solo interviene cuando la atención del desastre supera las capacidades del nivel regional o local.
- **Principio de equidad:** Se garantiza a todas las personas, sin discriminación alguna, la equidad en la generación de oportunidades y en el acceso a los servicios relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres.
- **Principio de eficiencia:** Las políticas de gasto público vinculadas a la Gestión del Riesgo de Desastres deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica financiera y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macrofiscal, siendo ejecutadas mediante una gestión orientada a resultados con eficiencia, eficacia y calidad.
- **Principio de acción permanente:** Los peligros naturales o los inducidos por el hombre exigen una respuesta constante y organizada que nos obliga a mantener un permanente estado de alerta, explotando los conocimientos científicos y tecnológicos para reducir el riesgo de desastres.
- **Principio sistémico:** Se basa en una visión sistémica de carácter multisectorial e integrada, sobre la base del ámbito de competencias, responsabilidades y recursos de las entidades públicas, garantizando la transparencia, efectividad, cobertura, consistencia, coherencia y continuidad en sus actividades con relación a las demás instancias sectoriales y territoriales.
- **Principio de auditoría de resultados:** Persigue la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos y metas establecidas. La autoridad administrativa vela por el cumplimiento de los principios, lineamientos y normativa vinculada a la Gestión del Riesgo de Desastres, establece un marco de responsabilidad y corresponsabilidad en la generación de vulnerabilidades, la reducción del riesgo, la preparación, la atención ante situaciones de desastre, la rehabilitación y la reconstrucción.
- **Principio de participación:** Durante las actividades, las entidades competentes velan y promueven los canales y procedimientos de participación del sector productivo privado y de la sociedad civil, intervención que se realiza de forma organizada y democrática. Se sustenta en la capacidad inmediata de concentrar recursos humanos y materiales que sean indispensables para resolver las demandas en una zona afectada.

- **Principio de autoayuda:** Se fundamenta en que la mejor ayuda, la más oportuna y adecuada es la que surge de la persona misma y la comunidad, especialmente en la prevención y en la adecuada autopercepción de exposición al riesgo, preparándose para minimizar los efectos de un desastre.
- **Principio de gradualidad:** Se basa en un proceso secuencial en tiempos y alcances de implementación eficaz y eficiente de los procesos que garanticen la Gestión del Riesgo de Desastres de acuerdo a las realidades políticas, históricas y socioeconómicas.

El ente rector del SINAGERD es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en tanto le corresponde “*coordinar las funciones de los demás ministros*” (artículo 127 de la Constitución Política) y “*la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo*”, así como “*las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil*” (artículo 17 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).

Como ha sido desarrollado en los párrafos precedentes y a partir de los principios establecidos en la propia Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD); la gestión de riesgos de desastres es una actividad que involucra a todos los niveles de gobierno, y a todas las entidades públicas y privadas y la sociedad civil, y requiere por lo tanto de políticas nacionales transversales. En ese sentido, la coordinación de todos ellos, a fin de mantener este enfoque sistémico, corresponde a un ente público del más alto nivel, atendiendo a las funciones que la Constitución y la Ley le conceden, y para que pueda tener la capacidad efectiva de coordinar adecuadamente con los demás organismos y sectores del ámbito público, privado y de la cooperación internacional. No obstante, ello impide que el SINAGERD pueda contar con una autoridad única o colegiada, con autonomía técnica, económica y administrativa, o inclusive con rango ministerial.

Cabe señalar también que la Ley N° 29664 considera la existencia de un órgano máximo de decisión política y coordinación estratégica, el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD), el cual se encuentra presidido por el Presidente de la República e integrado por la Presidencia del Consejo de Ministros y por varios ministerios. Por su parte, la Secretaría Técnica del CONAGERD la asume el INDECI.

Asimismo, el SINAGERD está compuesto por dos organismos públicos que tienen el carácter de organismos públicos ejecutores: (i) el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) y (ii) el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) (artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664). Ambos organismos se encontraban adscritos originalmente a la PCM, pero, mediante Decretos Supremos N° 018-2017-PCM (del 17 de febrero del 2017) y N° 002-2016-DE (del 29 de febrero del 2016) fueron adscritos al Ministerio de Defensa¹⁰, respectivamente. Ello, con

¹⁰ El artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, permite que la reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción de los organismos públicos

la finalidad de mejorar la eficiencia y capacidad del Estado, fortalecer la planificación y operatividad del SINAGERD y evitar la duplicidad de funciones a partir del principio de especialidad.

Al respecto, el CENEPRED tiene funciones propositivas de normas y de asesoramiento técnico en cuanto a la estimación, prevención y reducción de los desastres y de reconstrucción de las zonas afectadas (es decir, principalmente una gestión prospectiva y correctiva), en tanto que el INDECI tiene estas funciones propositivas y de asesoramiento pero en los procesos de preparación y respuesta ante los desastres, así como en la rehabilitación (gestión reactiva). No obstante, se ha observado que hay riesgo de duplicidad de funciones entre ambos organismos.

Los gobiernos regionales y locales también forman parte del SINAGERD y les corresponde, entre otras funciones, formular y aprobar normas y planes, evaluar, dirigir, organizar, supervisar, fiscalizar y ejecutar 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 de los lineamientos del ente rector, siendo los principales ejecutores de las acciones de gestión del riesgo de desastres en el ámbito de su jurisdicción (artículo 14). Al respecto, el Reglamento de la Ley N° 29664 obliga a los Gobiernos Regionales a constituir los Centros de Operaciones de Emergencia Regional (COER) y Centros de Operaciones de Emergencia Local (COEL), como parte del Sistema de Defensa Civil que ellos mismos dirigen.

Igualmente, forman parte del SINAGERD todas las entidades públicas, incluyendo los ministerios, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, además de las entidades privadas y la sociedad civil (artículos 16 a 18). Debe resaltarse que la ley establece que la participación de éstos últimos en la gestión del riesgo de desastres constituye un deber y un derecho a la vez (artículo 18).

Finalmente, en relación a las instituciones que forman parte del SINAGERD, la ley considera al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como aquél que - en coordinación con el ente rector, la PCM - debe incorporar la Gestión del Riesgo de Desastres en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (artículo 15). En resumen, el siguiente cuadro muestra la composición de todos los organismos integrantes del SINAGERD:

ejecutores y los especializados se acuerden por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS (SINAGERD)

Organismos/Entidades	Funciones
Presidencia del Consejo de Ministros	Ente rector
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.

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° 30556¹¹, 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.

Teniendo en cuenta lo expuesto la Comisión considera que las iniciativas legislativas presentadas y que son objeto de análisis en el presente dictamen, se sustentan en la necesidad de mejorar y fortalecer el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de

¹¹ 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.

Desastres (SINAGERD), dentro del marco de competencias que la Constitución atribuye al Congreso de la República, razón por la cual, es meritorio que realicemos un análisis que busque rescatar lo técnicamente correcto y no realizar una mero evaluación de gasto público o de incompetencia de creación de entidades que serían los argumentos más simples para archivar algunas de las propuestas acumuladas.

Prenderemos a realizar una evaluación de cada una de las iniciativas legislativas con la finalidad de fundamentar que podríamos rescatar de ellas para nuestra fórmula legal sustitutoria y porque se debe rechazar otros extremos de sus fórmulas legales.

4.1. Proyecto de Ley 949/2016-CR, que propone una “Ley que faculta al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) como Organismo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”

El Proyecto de Ley 949/2016-CR propone la creación de un Organismo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como la determinación y regulación de sus fines, funciones y organización, en su calidad de organismo rector del Sistema Nacional de Gestión de Desastres (SINAGERD). En ese sentido, el proyecto dispone que dicho organismo esté a cargo del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, en su condición de Organismo Técnico Especializado, adscrito a la PCM.

Para ello, propone modificar la organización del SINAGERD, a fin que el INDECI se constituya como Organismo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y asuma tanto las funciones de ente rector del sistema, como las funciones de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres y del CENEPRED, los cuales serían absorbidos por el INDECI. En ese sentido, se propone la modificación de los artículos 9 y 11 de la Ley N° 29664 y también la incorporación de las disposiciones que regulan los fines, funciones, estructura y régimen económico y laboral del INDECI.

Al respecto, la Comisión considera que la propuesta de creación de un Organismo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a cargo del INDECI **no resulta jurídicamente viable**, puesto que, como se encuentra establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, su creación, disolución, reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción son competencia del Poder Ejecutivo. Así, lo establecen los artículos 28 y 29 de la referida ley:

“Artículo 28º.- Naturaleza

Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional. Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos:

- 1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.**

2. Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Artículo 29º.- Requisitos para la creación de Organismos Públicos

Para la creación de los Organismos Públicos, debe cumplirse con los siguientes requisitos:

- 1. Los establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.*
- 2. La **aprobación del plan inicial de actuación del organismo** por el Ministerio de su Sector.¹²”*

Al respecto, el INDECI es un organismo público ejecutor, tal como lo establece el artículo 13 de la Ley N° 29664. En efecto, los organismos públicos ejecutores son organizaciones administrativas, dotadas de personalidad jurídica y que ejercen sus funciones con un nivel de autonomía respecto del ente rector del sector. En ese sentido, tienen autonomía funcional, técnica, económica y financiera y, si bien se encuentran relacionados necesariamente con un Ministerio, no se trata de una relación de jerarquía sino de adscripción, en forma de tutela administrativa, lo cual implica la supervisión del cumplimiento de sus actividades por parte del Ministerio¹³. **Esta es la naturaleza del INDECI y, por lo tanto, el Congreso no tiene la competencia para realizar las modificaciones propuestas en el proyecto.**

A ello debe añadirse que, el Congreso no tiene iniciativa de gasto, tal como lo establece el artículo 79 de la Constitución Política del Perú:

“Artículo 79.- Restricciones en el Gasto Público

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.”

¹² Las negritas son nuestras con la finalidad de resaltar las partes pertinentes para nuestro análisis.

¹³ MARTIN TIRADO, Richard. “El Concepto de Entidad Pública en el Ordenamiento Jurídico Peruano y su Incidencia en el Régimen de Organización de la Administración Pública”. http://repositorio.ulima.edu.pe/xmlui/bitstream/handle/ulima/2783/Martin_Tirado_Richard.pdf?sequence=1&isAllowed=y

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 949/2016-CR; 1147/2016-CR; 1303/2016-CR; 1550/2016 y 1558/2016, CON TEXTO SUSTITUTORIO: “LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE FORTALECER EL SISTEMA”.

En ese sentido, las modificaciones propuestas relativas a la reorganización del SINAGERD representan, si bien no en su totalidad, en gran parte, una iniciativa de gasto. Asimismo, la Comisión comparte la opinión de la Representante Residente del PNUD en el Perú, María del Carmen Sacasa, en cuanto expresa que, de acuerdo a la experiencia en el acompañamiento del Estado en la respuesta al FEN 2017, no es recomendable concentrar las funciones de implementación de la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastre en un único organismo técnico, sino que esta debe mantenerse en un órgano que permita, tanto política como técnicamente, la articulación de las diversas instituciones comprendidas en el sistema de gestión de riesgos de desastres.

En aplicación de los mismos fundamentos desarrollados *supra* relativos a las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, **la Comisión considera que la propuesta de fusión de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres y del CENEPRED en el INDECI no es jurídicamente viable.** A ello debe añadirse que las funciones de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres (SGRD) fueron transferidas al INDECI mediante Decreto Supremo N° 018-2017-PCM.

Respecto de **la propuesta de incluir en el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a algunos Ministerios adicionales a los que se encuentran previstos en el artículo 11 de la Ley N° 29664, la Comisión sostiene que ello sí resulta amparable** debido a que, tal como lo señala la opinión de la Representante del PNUD, a partir de la experiencia reciente del fenómeno de El Niño Costero, es necesario incluir a sectores claves como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), entre otros. Así, en el proyecto se propone la inclusión de los Ministerios de Energía y Minas, de la Producción y de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. La Comisión considera que, con la finalidad de garantizar la inclusión de un enfoque de derechos humanos en la gestión de riesgos de desastres, sí corresponde que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables formen parte también del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

En el caso de los otros dos Ministerios propuestos, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de la Producción, el propio artículo 11 de la Ley N° 29664 señala que el Presidente de la República puede convocar a otros Ministerios cuando la necesidad lo requiera. Por tal motivo, la Comisión considera que, en tanto no existe un fundamento basado en la necesidad de garantizar un enfoque de derechos humanos, no corresponde realizar la referida modificación a la Ley N° 29664.

Finalmente, **la Comisión sí considera amparable la propuesta relativa a incorporar la cooperación internacional.** Ello, en atención a las recomendaciones realizadas por Naciones Unidas, en el Marco de Sendai y en el Marco de Acción de Hyogo, como una forma de contribuir de manera más efectiva a las gestiones prospectivas, correctivas y reactivas en el contexto de desastres.

Por ello, la Comisión concluye que en cuanto esté proyecto de ley es **parcialmente viable recoger sus aportes para un texto sustitutorio.**

4.2. 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.

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.**

4.3. Proyecto de Ley 1303/2016-CR, presentado por la congresista Luciana León Romero, que propone una “Ley que fortalece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres - SINAGERD

El proyecto tiene por objeto modificar los artículos 3, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29664, con la finalidad de fortalecer el rol y funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reorganizando su composición y operatividad, así como estableciendo procedimientos y medidas que coadyuven a tener un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, identificando y reduciendo los riesgos asociados a peligros o minimizando sus efectos, evitando la generación de nuevos riesgos, con prevención y atención oportuna ante las situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

En ese sentido, se propone: (i) incorporar una definición de los principales términos contenidos en la Ley N° 29664; (ii) modificar la composición del SINAGERD; (iii) modificar algunas atribuciones de la Presidencia del Consejo de Ministros; (iii) crear un Comité Técnico Multisectorial de Gestión del Riesgo de Desastres y establecer su conformación y funciones; (iv) crear un Centro Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CENAGERD) y establecer sus funciones; y, (v) establecer modificaciones en las normas relativas a los gobiernos regionales y locales.

Finalmente, se propone que la Presidencia del Consejo de Ministros adecue los documentos de gestión del Centro Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (CENAGERD), adecue también el Reglamento de la Ley N° 29664 y adopte las disposiciones complementarias que resulten necesarias para el cumplimiento de la ley.

Al respecto, la Comisión considera que el proyecto establece medidas que contribuirían de manera positiva a una mejora del SINAGERD, en tanto, tal como se

señala en la opinión emitida por el PNUD, estas incluyen ajustes necesarios sobre aquellos aspectos en los que el sistema ha evidenciado problemas, debilidades y vacíos; y, además comprenden tanto la gestión prospectiva como la correctiva y reactiva.

Sin embargo, por los motivos expuestos *supra* respecto de las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo y de la prohibición de iniciativa de gasto, **la Comisión considera que el extremo de la propuesta que propone conformar un Comité Técnico Multisectorial de Gestión del Riesgo de Desastres, como órgano de máximo nivel de decisión y de coordinación técnica del CONAGERD, no resulta jurídicamente viable.** Ello por cuanto la creación del referido Comité y la asignación correspondiente de funciones y de mecanismos de articulación genera una modificación de la estructura general del SINAGERD, lo cual debe realizarse a iniciativa del Poder Ejecutivo y representa, en gran parte, una iniciativa de gasto. Por estos mismos fundamentos, la Comisión considera que el extremo de la propuesta que establece la constitución del Centro Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (CENAGERD), como organismo público ejecutor que reemplace en sus funciones al CENEPRED y del INDECI, no es jurídicamente viable.

Por otro lado, en relación con el extremo de la propuesta que dispone que los gobiernos regionales y locales constituyen grupos de trabajo de gestión del riesgo de desastres con un carácter permanente, indicando, además que deben reunirse una vez al mes como mínimo, la Comisión considera que estas precisiones y modificaciones son necesarias y viables jurídicas, al amparo del principio de acción permanente previsto en la propia Ley N° 29664 y también de las recomendaciones contenidas en los documentos internacionales citados *supra* en materia de gestión de riesgos de desastres.

No obstante, en lo que respecta a los numerales 14.4 y 14.5. de la propuesta, sobre la implementación por parte de los gobiernos regionales y locales de Unidades de Gestión de Riesgo y de Comisiones Técnicas de los Grupos de Trabajo, respectivamente, la Comisión considera que estos también implican iniciativa de gasto y, por lo tanto, no son jurídicamente viables. Finalmente, respecto del extremo de la propuesta, contenida en el numeral 14.11, que establece sanciones a las autoridades regionales y locales que incumplan con la instalación de los grupos de trabajo o que no los convoque para sesionar, la Comisión considera que es jurídicamente viable, excepto por la parte referida a las Unidades de Gestión de Riesgo y de Comisiones Técnicas, por los motivos previamente expuestos. Ello debido a que una de las deficiencias del SINAGERD ha sido, precisamente, que no se ha mantenido una acción permanente que garantice una buena gestión prospectiva respecto de los riesgos de desastres.

En relación con las modificaciones al artículo 10 de la Ley, la Comisión considera que las modificaciones incorporadas como literales i), j) y m), son precisiones que no representan una alteración de la estructura general del SINAGERD sino que, más

bien contribuyen a garantizar los principios previstos en la propia norma. En ese mismo sentido, la Comisión estima que las modificaciones previstas en el artículo 11.2., respecto de la conformación del CONAGERD, son viables en la medida que incorpora a los Ministerios de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y de Trabajo y Promoción del Empleo, por los motivos señalados *supra*. Respecto de los otros Ministerios y autoridades propuestas tales como el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación y el Jefe del CEPLAN, la Comisión se remite a la norma ya prevista en el artículo 11 y que dispone que el Presidente de la República puede convocar a otros ministros o entidades, cuando la necesidad así lo requiera. La Comisión considera importante que se establezca también que el CONAGERD debe sesionar de manera periódica.

Finalmente, respecto de la inclusión de las definiciones que ya se encuentran previstas en el Reglamento de la Ley N° 29664, la Comisión considera que, es importante que estas definiciones, junto con otras adicionales, se encuentren también previstas en la Ley, con la finalidad de facilitar la comprensión y los alcances de la misma.

Por ello, la Comisión concluye que el proyecto de ley bajo estudio aporta valiosos contenidos a la fórmula legal que como texto sustitutorio presentaremos.

4.4. Proyecto de Ley 1550/2016-CR, presentado por el congresista Luis Alberto Yika García, que propone un “Proyecto de Ley que crea la Autoridad Nacional de gestión del riesgo de desastres y modifica diversos artículos de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).”

El proyecto tiene por objeto lograr mayor eficiencia y eficacia en la gestión del riesgo de desastres en todos los niveles de gobierno, para lo cual modifica diversos artículos de la Ley N° 29664, a efectos de cambiar de denominación al Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) por Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, conservando su naturaleza de Organismo Público Ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Así, el proyecto empodera a este organismo asignándole la condición de ente rector y amplía sus facultades, generando mecanismos de coordinación y dándole mayor efectividad en la implementación de la política en los niveles de Gobierno Regional y Local, para lograr una mayor eficiencia y eficacia del SINAGERD. Al respecto, se propone la modificación de los artículos 9, 10, 12, 13, 14.3 y 17.1 de la Ley N° 29664, a fin de regular las funciones de la Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establecer normas relativas a los gobiernos regionales y locales, así como a la participación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

La Comisión considera que, si bien como señala la Oficina de Asesoría Jurídica del CENEPRED, la propuesta de Ley contribuiría en atender la necesidad de articulación y dirección que regula la Ley N° 29664, por los fundamentos expresados *supra* por la Comisión relativos a las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo y de

prohibición de iniciativa de gasto, no es jurídicamente viable, mediante una iniciativa de congresistas, realizar un cambio de denominación al CENEPRED.

No obstante, la Comisión ampara la propuesta en el extremo que propone que la Presidencia del Consejo de Ministros implemente, en situaciones previas al desastre y no solamente durante el desastre, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, adopte mecanismos financieros que permitan contar con capacidad financiera durante la situación de desastre. Ello debido a que, el SINAGERD, para mejorar su funcionamiento efectivo requiere necesariamente de un soporte financiero que se guíe también por el principio de gestión prospectiva y no solamente correctiva y reactiva. Por ello, la propuesta se articula con los principios y estructura establecidos en la Ley N° 29664 y representa un mecanismo complementario del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y de los planes específicos por proceso.

En relación con la propuesta de modificar el artículo 14 de la Ley N° 29664 a fin de establecer que los gobiernos regionales y locales deben incorporar en su estructura orgánica una Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres, en lugar de los grupos de trabajo previstos en la referida norma, en la medida que ello representa una iniciativa de gasto, no sería susceptible de ser amparado, en virtud del artículo 79 de la Constitución. Además, ello implicaría una modificación de la estructura general del SINAGERD, lo cual es competencia del Poder Ejecutivo, según su Ley Orgánica.

Finalmente, la Comisión ampara el extremo de la propuesta que dispone que los institutos armados pongan a disposición sus medios de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial para efectos de movilizar ayuda humanitaria a las zonas afectadas. Ello debido a que el propio artículo 17 de la Ley N° 29664 establece:

“Artículo 17. Participación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú

*17.1 Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú **participan** en la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a la preparación y respuesta ante situaciones de desastre, de acuerdo a sus competencias y en coordinación y apoyo a las autoridades competentes, conforme a las normas del Sinagerd.*

17.2 Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú participan de oficio en la atención de situaciones de emergencia que requieran acciones inmediatas de respuesta, realizando las tareas que les compete aun cuando no se haya declarado un estado de emergencia.

*17.3 Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú establecen las **previsiones presupuestales correspondientes a fin de asegurar su participación en la atención de situaciones de emergencia** que requieran acciones inmediatas de respuesta. En ese orden, **mantienen en situación de disponibilidad inmediata aeronaves, embarcaciones y otros vehículos**, así como recursos humanos, materiales e infraestructura necesarios para su empleo*

en casos de situaciones extraordinarias de emergencias y desastres, de acuerdo a sus planes de contingencia.” (el resaltado es nuestro)

En tal medida, el proyecto realiza una necesaria precisión a fin que se atiendan las necesidades de ayuda humanitaria como consecuencia del desastre. Respecto del extremo de la propuesta que menciona que dicho uso de medios de transporte debe estar sujeto al control realizado por la Contraloría General de la República, la Comisión considera que este control se encuentra subsumido dentro de las competencias generales que tiene la Contraloría General de la República, en virtud de la Constitución, su Ley Orgánica y Reglamento.

La Comisión concluye que es meritorio recoger los aportes referidos en el texto sustitutorio que propone el presente dictamen.

4.5. Proyecto de Ley 1558/2016-CR, presentado por la congresista Marita Herrera Arévalo, que propone una “Ley que fortalece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y crea el Registro Único de Funcionarios Inhabilitados por Incumplimiento.”

El proyecto tiene por objeto fortalecer el cumplimiento de la Ley N° 29664, a fin de garantizar que las transferencias financieras realizadas a favor de los gobiernos regionales y locales en el marco del referido sistema, se ejecuten de acuerdo a la ley de la materia, en beneficio de los damnificados por situaciones de emergencia o desastres naturales.

En ese sentido, propone la modificación del inciso 20.2 del artículo 20 de la Ley N° 29664, a fin de añadir un acápite g que establece que constituye infracción: *“Omitir la remisión y/o publicación de la información referente a la ejecución de las transferencias y/o habilitaciones financieras realizadas a favor de los gobiernos regionales y/o locales para fines de prevención y/o rehabilitación por desastres naturales, según la normativa aplicable.”*

Asimismo, dispone la incorporación del artículo 22, en los términos siguientes:

“Artículo 22. Informe Anual. En el primer trimestre de cada año, el Presidente del Consejo de Ministros acude a una sesión de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República con el objeto de informar acerca de las acciones realizadas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incluyendo la imposición de sanciones previstas en el artículo 21 de la presente ley.”

Finalmente, establece la creación del Registro Único de Funcionarios Inhabilitados por el incumplimiento de la Ley N° 29664, el mismo que estará a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, en su condición de ente rector del sistema.

Al respecto, la Comisión ampara la propuesta de modificación del artículo 20 de la Ley N° 29664 y acoge las observaciones realizadas por el Ministerio de Defensa en su Informe Legal, a fin que comprenda los procesos de gestión prospectiva, correctiva y reactiva. Ello debido a que, en virtud del principio de legalidad y tipicidad, corresponde que toda infracción o sanción deba estar establecida de manera expresa e inequívoca en una norma con rango de ley. Así, la Constitución establece en el artículo 2°, inciso 24, literal d) lo siguiente:

“Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.”

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“44. El principio de legalidad penal ha sido consagrado en el literal “d” del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, según el cual: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible (...)”¹⁴.

*“45. El **principio de legalidad** exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las **conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley**. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa** de la ilicitud penal sea “**expresa e inequívoca**” (Lex certa)¹⁵.” (el resaltado es nuestro)*

Es así que, estos principios son extensibles al ámbito administrativo, tal como lo ha precisado el Tribunal Constitucional al señalar que:

*“3. El principio de legalidad constituye una **auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el***

¹⁴ Igualmente, ha sido recogido por los principales instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 11°, numeral 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 9°; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 15°.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 010-2002-AI/TC de fecha 03 de enero de 2003.

ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático. La Constitución lo consagra en su artículo 2º, inciso 24, literal d) (...).

4. Sobre esta base, este Tribunal, en el Expediente N.º 0010-2002-AI/TC, ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, **como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.**

A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido, en el Expediente N.º 2050-2002-AA/TC, que: “(...) que **los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...).**” (Fundamento Jurídico N.º 8).

Este Colegiado también ha establecido que: “(...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. **El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2º de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta (...)**” (Exp. N.º 2050-2002-AA/TC-Fundamento Jurídico N.º 9)¹⁶.

Por consiguiente, sobre la base de estos fundamentos, **la Comisión considera que es jurídicamente viable la incorporación de una infracción específica destinada a garantizar la transparencia en el contexto de la gestión de riesgo de desastres.**

Sobre la creación del Registro Único de Funcionarios Inhabilitados por Incumplimiento a la Ley N° 29664, la Comisión coincide con el Informe Legal en cuanto señala que, dado que ya existe un Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles, creado al amparo del Decreto Legislativo N° 1295, Decreto Legislativo que modifica el artículo 242 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y establece disposiciones para garantizar la integridad en la administración pública, se estaría duplicando un mecanismo que ya existe en virtud de la normativa vigente.

Finalmente, sobre el extremo de la propuesta que incorpora un artículo a la Ley N° 29664 que establece que el Presidente del Consejo de Ministros debe acudir, en el primer trimestre de cada año a informar a la Comisión de Fiscalización y Contraloría

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitución recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC de fecha 11 de octubre de 2004.

del Congreso de la República sobre las acciones realizadas en el marco del SINAGERD, la Comisión considera que esta disposición es amparable debido a que se enmarca dentro de los principios sistémico y de acción permanente previstos en la referida Ley, los cuales prevén lo siguiente:

“Principio de acción permanente: Los peligros naturales o los inducidos por el hombre exigen una respuesta constante y organizada que nos obliga a mantener un **permanente estado de alerta**, explotando los conocimientos científicos y tecnológicos para reducir el riesgo de desastres. (...)

Principio sistémico: Se basa en una visión sistémica de carácter multisectorial e integrada, sobre la base del ámbito de competencias, responsabilidades y recursos de las entidades públicas, garantizando la transparencia, efectividad, cobertura, consistencia, coherencia y continuidad, en sus actividades en relación a las demás instancias sectoriales y territoriales.

Asimismo, cabe señalar que, en la Ley N° 30556, se establece, en el artículo 3.4., que: “el Presidente del Consejo de Ministros deberá informar hasta el último día hábil de marzo de cada año, al Pleno del Congreso de la República, sobre los avances y cumplimiento del Plan, salvo el primer año en el cual informará cada seis (6) meses.” En concordancia con ello, se considera que no afecta la estructura ni las funciones previstas en la Ley N° 29664, la inclusión de un deber de la Presidente del Consejo de Ministros de informar anualmente al Congreso sobre las acciones realizadas en el marco del SINAGERD.

Del análisis de todas las iniciativas legislativas la Comisión colige que es meritorio la elaboración de un texto sustitutorio que nos permite recoger el aporte pertinente de cada una de las propuestas analizadas.

V. 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 integran los principios que rigen del SINAGERD; 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 ende el beneficio estaría en el dinero que se ahorra y en la seguridad que lograría la población ante futuros desastres.

VI. CONCLUSIÓN

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 **APROBACIÓN con TEXTO SUSTITUTORIO** del dictamen recaído en los Proyectos de Ley **949/2016-CR; 1147/2016-CR; 1303/2016-CR; 1550/2016 y 1558/2016: LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE FORTALECER EL SISTEMA.**

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29664, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA FINALIDAD DE FORTALECER EL SISTEMA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene 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 los artículos 1, 9, 10, 14 y 17 de la Ley N° 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Modifícase los artículos 1, 9, 10, 14 y 17 de la Ley N° 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres:

“Artículo 1. Creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd)

*Créase el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) como sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar, **prevenir** y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos y **garantizar una adecuada** preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos, **protocolos** e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.*

(...)

Artículo 9. Composición del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) está compuesto por:

- a. La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector.*
- b. El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (**Conagerd**)*
- 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 gobiernos 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.*

Artículo 10. Atribuciones de la Presidencia del Consejo de Ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), tiene las siguientes atribuciones:

(...)

- i. Organizar, administrar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, generado por los organismos públicos técnico-científicos relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres, coordinando, para tal fin, con los órganos, entidades públicas y **actores de la sociedad civil** que corresponda. **Asegurar que el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres se encuentre interconectado o vinculado con otros sistemas de información sectoriales.***
- j. En situaciones de desastres de gran magnitud, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, proponer al Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres el esquema institucional y financiero de reconstrucción **y rehabilitación de las poblaciones y territorios afectados**, sobre la base de un análisis de vulnerabilidades, daños, **impactos** y necesidades; **e, implementar los mecanismos de transferencia de riesgo financiero que permitan contar con la capacidad financiera necesaria.** Este esquema tiene presente las competencias de los gobiernos regionales y gobiernos locales, la existencia de capacidades en la sociedad civil organizada y el principio de subsidiariedad, según lo establecido en la presente Ley.*
- k. Velar por la efectiva operatividad de todos los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, **a través del fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de las entidades integrantes del Sinagerd y de los entes técnicos y científicos, entre otras medidas.***

(...)

(...)

Artículo 14. Gobiernos regionales y gobiernos locales

(...)

14.3. Los gobiernos regionales y gobiernos locales constituyen grupos de trabajo **permanentes** para la Gestión del Riesgo de Desastres, integrados por funcionarios de los niveles directivos superiores y presididos por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad. Esta función es indelegable.

(...)

Artículo 17. Participación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú

(...)

17.3. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú establecen las provisiones presupuestales correspondientes a fin de asegurar su participación en la atención de situaciones de emergencia que requieran acciones inmediatas de respuesta. En ese orden, mantienen en situación de disponibilidad inmediata aeronaves, embarcaciones y otros vehículos, así como recursos humanos, materiales e infraestructura necesarios para su empleo en casos de situaciones extraordinarias de emergencias y desastres **y para la movilización de ayuda humanitaria hacia las zonas afectadas**, de acuerdo a sus planes de contingencia”.

Artículo 3. Modificar e Incorporar los numerales 3.1. al 3.19 en el artículo 3; los números romanos XII al XIV en el artículo 4; los incisos m y n al numeral 11.2. en el artículo 11; el inciso f en el artículo 19; el inciso g al numeral 20.2. en el artículo 20 y el artículo 22, de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)

Modifícase e Incorpórase los numerales 3.1. al 3.19. en el artículo 3; los números romanos XII al XIV en el artículo 4; los incisos m y n al numeral 11.2. en el artículo 11; el inciso f en el artículo 19; el inciso g al numeral 20.2. en el artículo 20 y el artículo 22, de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), con el texto siguiente:

“Artículo 3. Definición de Gestión del Riesgo de Desastres

*La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social cuyo fin último es la **identificación**, la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta*

ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, territorial, sanitaria, de seguridad, vivienda y defensa nacional, de manera sostenible.

La Gestión del Riesgo de Desastres está basada en la investigación científica y de registro de informaciones, y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida y salud de la población y los bienes de las personas y del Estado.

Para efectos de la presente Ley se entiende por:

- 3.1. Afectado:** *Persona, animal, territorio o infraestructura que sufre perturbación en su ambiente por efectos de un fenómeno. Puede requerir de apoyo inmediato para eliminar o reducir las causas de la perturbación para la continuación de la actividad normal.*
- 3.2. Análisis de vulnerabilidad:** *Proceso mediante el cual se evalúa las condiciones existentes de los factores de la vulnerabilidad: exposición, fragilidad y resiliencia, de la población y de sus medios de vida.*
- 3.3. Asistencia humanitaria:** *Es el conjunto de acciones oportunas, adecuadas y temporales que ejecutan las entidades integrantes del SINAGERD en el marco de sus competencias y funciones, para aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia, proteger los derechos y defender la dignidad de las personas damnificadas y afectadas por los desastres.*
- 3.4. Autoayuda:** *Es la respuesta inmediata, solidaria y espontánea de la población presente en la zona de una emergencia o desastre, para brindar ayuda a las personas afectadas y/o damnificadas. Normalmente es la propia población, la que actúa sobre la base de su potencialidad y recursos disponibles.*
- 3.5. Cooperación Internacional:** *Es el conjunto de acciones y herramientas desarrolladas por los gobiernos y entidades internacionales, orientadas a movilizar recursos e intercambiar experiencias y conocimientos.*
- 3.6. Cultura de prevención:** *Es el conjunto de valores, principios, conocimientos y actitudes de una sociedad que le permiten identificar, prevenir, reducir, prepararse, reaccionar y recuperarse de las emergencias o desastres. La cultura de la prevención se fundamenta en el compromiso y la participación de todos los miembros de la sociedad.*
- 3.7. Damnificado/a:** *Condición de una persona o familia afectada parcial o íntegramente en su salud o sus bienes por una emergencia o desastre, que temporalmente no cuenta con capacidades socioeconómicas disponibles para recuperarse.*

- 3.8. Desastre:** *Conjunto de daños y pérdidas, en la salud, fuentes de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica y medio ambiente, que ocurre a consecuencia del impacto de un peligro o amenaza cuya intensidad genera graves alteraciones en el funcionamiento de las unidades sociales, sobrepasando la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias, pudiendo ser de origen natural o inducido por la acción humana.*
- 3.9. Desarrollo sostenible:** *Proceso de transformación natural, económico social, cultural e institucional, que tiene por objeto asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano, la producción de bienes y prestación de servicios, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones. Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.*
- 3.10. Emergencia:** *Estado de daños sobre la vida, el patrimonio y el medio ambiente ocasionados por la ocurrencia de un fenómeno natural o inducido por la acción humana que altera el normal desenvolvimiento de las actividades de la zona afectada.*
- 3.11. Evaluación de daños y análisis de necesidades (EDAN):** *Identificación y registro cualitativo y cuantitativo, de la extensión, gravedad y localización de los efectos de un evento adverso.*
- 3.12. Gestión del Riesgo de Desastre:** *Proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre.*
- 3.13. Identificación de peligros:** *Conjunto de actividades de localización, estudio y vigilancia de peligros y su potencial de daño, que forma parte del proceso de estimación del riesgo.*
- 3.14. Infraestructura:** *Es el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones, con su correspondiente vida útil de diseño, que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, políticos, sociales y personales.*
- 3.15. Peligro:** *Probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente*

en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un período de tiempo y frecuencia definidos.

- 3.16. Recuperación:** *La restauración y el mejoramiento, cuando sea necesario, de los planteles, instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de las comunidades afectadas por los desastres, lo que incluye esfuerzos para reducir los factores del riesgo de desastres.*
- 3.17. Resiliencia:** *Capacidad de un sistema social, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Viene determinada por el grado en que un sistema social, comunidad o sociedad es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados a fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos.*
- 3.18. Riesgo de desastre:** *Las posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, las condiciones de salud, los medios de sustento, los bienes y los servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un período específico de tiempo en el futuro.*
- 3.19. Vulnerabilidad:** *Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza.*

Artículo 4. Principios de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)

Los principios generales que rigen la Gestión del Riesgo de Desastres son los siguientes:

- I. Principio protector:** *La persona humana es el fin supremo de la Gestión del Riesgo de Desastres, por lo cual debe protegerse su vida e integridad física y mental, estructura productiva, sus bienes, los activos culturales y ambientales. Debe respetarse todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.*

(...)

- XII. Principio de coordinación:** *La reducción y la gestión del riesgo de desastres dependen de la existencia de mecanismos adecuados de coordinación entre todos los sectores y a todos los niveles. Requiere de una adecuada articulación de responsabilidades para evitar la duplicidad de funciones y asegurar la comunicación mutua, la cooperación, la complementariedad, el seguimiento y la rendición de*

cuentas. Las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil actúan de manera integrada, a fin de garantizar el logro de los objetivos del Sinagerd.

XIII. Principio de responsabilidad compartida: Para la reducción del riesgo de desastres es necesario que las responsabilidades sean compartidas por el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, las autoridades del sector público, el sector privado y la sociedad civil.

XIV. Principio de alerta temprana e información oportuna: Las autoridades que forman parte del Sinagerd mantienen oportunamente informadas a las personas - naturales y jurídicas - y comunidades sobre las posibilidades de riesgos de desastres, las acciones prospectivas, correctivas y reactivas adoptadas y la ayuda humanitaria y donaciones recibidas, administradas y entregadas.

(...)

Artículo 11. Definición, funciones y composición del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Conagerd)

11.1. El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Conagerd) es el órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica, para la funcionalidad de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en el país. (...)

11.2. El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres está integrado por:
(...)

i. El Ministro de Agricultura y Riego

(...)

m. El Ministro de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

n. El Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo

El Presidente de la República puede convocar a otros ministros o a otras entidades públicas, privadas, especialistas nacionales o internacionales cuando la necesidad lo requiera.

El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Conagerd), previa convocatoria de su Secretaría Técnica, se reúne de manera obligatoria, por lo menos, cuatro veces al año. Puede sesionar de manera extraordinaria cuando el Presidente de la República o la mitad más uno del número de sus miembros así lo requieran. Los miembros del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Conagerd) tienen la obligación de asistir de forma personal e indelegable a las sesiones ordinarias.

(...)

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 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 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 septiembre de cada año.

(...)

- f. ***La cooperación internacional en Gestión del Riesgo de Desastres con la finalidad de contribuir al logro de los objetivos del Sinagerd y al cumplimiento de los compromisos internacionales. La ayuda humanitaria es otorgada teniendo en cuenta los principios de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia aplicables, a nivel internacional, a las instituciones que se encargan de prestarla.***

Artículo 20. Infracciones

(...)

20.2 *Constituyen infracciones las siguientes:*

(...)

- g) ***Omitir la remisión y/o publicación oportuna de información sobre la asignación y ejecución de los recursos presupuestales destinados a las acciones de los procesos de gestión prospectiva, correctiva y reactiva de la Gestión de Riesgo de Desastres, conforme a la normativa aplicable.***

(...)

Artículo 22. Informe Anual

En el primer trimestre de cada año, el Presidente del Consejo de Ministros acude al Pleno del Congreso de la República, con la finalidad de informar acerca de las acciones realizadas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, sobre la base del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA ÚNICA

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, octubre de 2017.