

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018

Señor Presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado las siguientes iniciativas legislativas:

- El **Proyecto de Ley 949/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del congresista Guillermo Bocangel Weydert, que propone la modificación de los artículos 9 y 11, así como la derogatoria de los artículos 10, 12, 13, segunda y tercera disposiciones complementarias finales de la Ley 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- El **Proyecto de Ley 1074/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio a iniciativa del congresista Manuel Dammert Ego Aguirre, que propone la modificación de los artículos 9, 20, 26, 73, 107, 124, 157, y 161 e introduce el artículo. 85-a. en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como la modificación de los artículos 8, 10, 15, 21, 29 y 61 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- El **Proyecto de Ley 1172/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa de la congresista Lourdes Alcorta Suero, que propone la modificación del artículo 25 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el artículo 31 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y los artículos 14 y 21 de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- El **Proyecto de Ley 1258/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio a iniciativa de la congresista Tania Pariona Tarqui, que propone modificar los artículos 12 y 13 de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- El **Proyecto de Ley 1303/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Célula Parlamentaria Aprista a iniciativa de la congresista Luciana León Romero, que propone la modificación de los artículos 3, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, así como la segunda disposición complementaria final de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- El **Proyecto de Ley 1550/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del congresista Luis Yika García, que propone la modificación de los artículos 9, 10, 12, 13, 14.3 y 17.1. de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- El **Proyecto de Ley 1558/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa de la congresista Marita Herrera Arévalo, que propone modificar el

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

artículo 20, numeral 20.2, e incorporar el artículo 22 en la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

- El **Proyecto de Ley 1374/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del congresista Mario Mantilla Medina, que propone modificar los artículos 10, 20 y 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y los artículos 16, 21 y 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- El **Proyecto de Ley 1195/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Alianza Para el Progreso a iniciativa de la congresista Gloria Montenegro Figueroa, que propone crear el registro nacional de donaciones de bienes, servicios u obras por estado de emergencia declarado por el poder ejecutivo.
- El **Proyecto de Ley 1119/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Peruanos Por el Cambio a iniciativa del congresista Carlos Bruce Montes de Oca, que implica modificaciones en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867 y la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- El **Proyecto de Ley 1253/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Peruanos Por el Cambio a iniciativa de la congresista Ana María Choquehuanca de Villanueva, que implica modificaciones en el artículo 21 de la Ley 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable.
- El **Proyecto de Ley 1648/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del congresista Clayton Galván Vento, que propone incorporar el inciso 11 en el artículo 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y añadir los incisos 5.2 y 5.3 en el artículo 5 de la Ley 28976 Ley Marco de Licencias de Funcionamiento.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- El **Proyecto de Ley 949/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 09 de febrero de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 14 de febrero de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1074/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 17 de febrero de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como única comisión dictaminadora, mediante decreto del 16 de marzo de 2017. Con oficio N° 757-2016-2017-ADP-CD/CR del Oficial Mayor del Congreso de la República de fecha 31 de mayo de 2017, se comunicó que el Consejo Directivo del Congreso en sesión del 23 de mayo de 2017, con la dispensa del trámite de sanción del acta respectiva, acordó que este proyecto pase también para estudio y dictamen de la comisión de Vivienda y Construcción.
- El **Proyecto de Ley 1172/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 06 de abril de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización,

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Constitución y Reglamento como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 11 de abril de 2017.

- El **Proyecto de Ley 1258/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 19 de abril de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como única comisión dictaminadora, mediante decreto del 20 de abril de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1303/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 25 de abril de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 27 de abril de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1550/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 16 de junio de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 19 de junio de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1558/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 19 de junio de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 20 de junio de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1374/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 11 de mayo de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como única comisión dictaminadora, mediante decreto del 16 de mayo de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1195/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 06 de abril de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como única comisión dictaminadora, mediante decreto del 11 de abril de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1119/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 31 de marzo de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Constitución y Reglamento como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 04 de abril de 2017.
- El **Proyecto de Ley 1253/2016-CR**, ingresó al área de Trámite Documentario con fecha 18 de abril de 2017, fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora; y, a la Comisión de Economía, Banca,

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Finanzas e Inteligencia Financiera como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto del 20 de abril de 2017.

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

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, tiene competencia sobre el tema objeto de las propuestas legislativas, toda vez que dichas iniciativas inciden de modo directo en la actuación de los gobiernos regionales y locales en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Así como la materia en cuestión corresponde al proceso de modernización de la gestión del Estado.

Las iniciativas acumuladas implican modificaciones, entre otras, de las leyes orgánicas en mención, **cuyo procedimiento se encuentra previsto en el inciso c) del artículo 72º del Reglamento del Congreso de la República, por lo tanto, es procedente la revisión, estudio y dictamen de las referidas proposiciones de Ley.**

Antecedentes legislativos

Los proyectos legislativos materia del presente dictamen tienen registro de ingreso en el periodo anual de sesiones 2016-2017, no han sido objeto de dictamen anterior y forman parte del plan de trabajo en actual ejecución por parte de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos locales y Modernización de la Gestión del Estado, correspondiente al presente período legislativo 2017-2018.

Así como son parte de las materias incluidas en la Agenda Legislativa del periodo anual de sesiones 2017-2018 (RLC 004-2017-2018-CR, Política de Estado 32, Tema 27).

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

- a) El proyecto de Ley **949/2016-CR** propone la modificación de los artículos 9 y 11, así como la derogatoria de los artículos 10, 12, 13, segunda y tercera disposiciones complementarias finales de la Ley 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD. El planteamiento central propugna la constitución del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) como Organismo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

En el artículo 1 se define el objetivo de la propuesta, determinar y regular, los fines funciones y organización del Organismo Nacional de Gestión del Riesgo Desastres como organismo rector del SINAGERD.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

El artículo 2 crea el Organismo Nacional de Gestión de Riesgo Desastres como Organismo Técnico Especializado y rector del SINAGERD, sobre la base de la fusión de la Secretaría de Gestión del Riesgo de la PCM y el CENEPRED, siendo el INDECI la entidad absorbente.

Se busca que los 7 procesos de la GRD sean articulados en una sola entidad / INDECI.

En el artículo 3 se proponen modificaciones a los artículos 9 y numeral 11.2 del art. 11° en los temas siguientes:

- Redefine la composición del SINAGERD asumiendo INDECI la rectoría.
- Redefine la composición del CONAGERD asumiendo INDECI la secretaría técnica.

A partir de este artículo introduce todo un esquema nuevo organizativo y funcional en el SINAGERD generándose un nuevo esquema organizativo y funcional según los acápite siguientes:

- Art. 4 Abreviaturas,
- Art.5 naturaleza del INDECI, art.6 fines del INDECI, art. 7 funciones del INDECI.
- Art.8 estructura orgánica, art. 9 Consejo Directivo, art.10 funciones del Consejo Directivo, art. 11 Presidente del INDECI, art. 12 funciones de la Presidencia del INDECI, art. 13 Consejo Consultivo.
- Art. 14 Director Ejecutivo, art. 15 funciones del Director Ejecutivo.
- Art. 16 Ámbito de Cooperación Internacional, art. 17 Ámbito de relaciones Interinstitucionales.
- Art. 18 Recursos del INDECI, art. 19. Régimen laboral.
- 4 Disposiciones complementarias finales y 3 Disposiciones complementarias transitorias.

Finalmente el Proyecto plantea la Derogatoria de los artículos 10, 12, 13, segunda y tercera disposiciones complementarias finales, vinculadas con las autorizaciones otorgadas en el origen de la Ley para la adecuación de la estructura orgánica del INDECI, el PREVEN y la autorización al MEF para la asignación de los recursos respectivos.

- b) El proyecto de Ley **1074/2016-CR**, plantea el fortalecimiento de las municipalidades y los gobiernos regionales para la gestión del riesgo de desastres, a través de la modificación de Ley Orgánica de Municipalidades 27972, artículos 9, 20, 26, 73, 107, 124, 157, 161, e introduciendo el artículo 85-A. Así mismo se propone la modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867 en sus artículos 8, 10, 15, 21, 29 y 61.

En el artículo 1 se define el Objetivo de la Ley con el alcance siguiente: Fortalecer a Municipalidades y Gobiernos Regionales Introduciendo la GRD como función transversal en sus circunscripciones en el marco del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres y la Política Nacional de GRD.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En el artículo 2 del proyecto se establece las modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades descritas a continuación:

Art. 9 añade la GRD como enfoque en los planes de acondicionamiento territorial. Aprobación de planes e instrumentos de aplicación del sistema GRD en el ámbito local.

Art. 20 atribuciones del Alcalde: promover y supervisar el cumplimiento de las políticas local y el cumplimiento de las políticas en GRD; presidir y convocar las plataformas de defensa civil en su jurisdicción.

Art. 26 Administración municipal: las municipalidades conforme a sus necesidades y problemáticas conformarán grupos técnicos con participación de la sociedad civil aprobarán sus planes en diversos temas para aprobación del Consejo Municipal y entre otros se incluye la GRD.

Art. 73 Materias de competencia municipal: planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial (...) armonizando los procesos de ordenamiento del territorio y articulando los procesos de la gestión del riesgo de desastres (...) añade numeral 1.10 estimación del riesgo y 1.11 medidas de prevención y reducción del riesgo de desastres.

Art. 107 añade el inciso 4A. Apoyar la implementación de los procesos de la Gestión del Riesgo de desastres.

Art. 124 Relaciones entre municipalidades: (...) tendrán en cuenta las políticas públicas de gestión territorial y del riesgo de desastres.

Art. 157 Atribuciones del Consejo Metropolitano: Aprobar planes y programas metropolitanos (...) en materia de Gestión del Riesgo de Desastres (...)

Se añade todo un capítulo en materia de GRD:

Art. 161 Competencias y funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima:

“9. En Materia de Gestión de Riesgo de Desastres 9.1 Establecer la responsabilidad de los órganos que implementarán los procesos de la gestión integral del riesgo de desastres. 9.2 Crear y desarrollar, conjuntamente con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los Planes de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres, Planes de Preparación, Planes de Operaciones de Emergencia, Planes de Educación Comunitaria, Planes de Rehabilitación y Planes de Contingencia, en el ámbito metropolitano. 9.3 Promover el desarrollo de una cultura de prevención, de una sociedad civil activa capaz de articular necesidades y prioridades en términos de reducción de riesgo, desastres y/o emergencia en la capital de la República”.

Introduce (Art. 85 – A)

Las Municipalidades ejercen las funciones en Gestión del Riesgo de Desastres, en concordancia con el artículo 14 de la Ley 29664, Ley del Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD, y los artículos 11, 17, 18, 19 y 20

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

del Decreto Supremo 048-2011-PCM, Reglamento del SINAGERD, y en concordancia con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

En el artículo 3 del proyecto se establece las modificaciones a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, descritas a continuación:

Art: 8. Principios rectores de las políticas y la gestión regional; Añade una línea en principios Sostenibilidad.- (...) y por el desarrollo de acciones para la implementación de la GRD.

Art 10. Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización: introduce en las competencias compartidas el “inciso (j) Dirigir, organizar, supervisar, fiscalizar y ejecutar los procesos de Gestión de Riesgo de Desastres en el ámbito de su jurisdicción, de conformidad a lo establecido por la legislación específica”.

Art. 15. Atribuciones del Consejo Regional; añade el inciso: “(s) Aprobar las normas, instrumentos y acciones para la implementación de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres”.

Art. 21. Atribuciones del Gobernador Regional.

(...) presentar al Consejo Regional, añade el inciso (7) el Programa Regional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Art. 29. Gerencias Regionales.

Se añade inciso (5) Recursos naturales, gestión de medio ambiente y gestión del riesgo de desastres.

Art. 61. Funciones en materia de SEGURIDAD CIUDADANA; se añade el Artículo 61 – A:

Funciones en Materia de Gestión de Riesgo de Desastres Las funciones señaladas en artículo 14 de la Ley 29664, Ley del Sistema Nacional de la Gestión de Riesgo de Desastres - SINAGERD, y su Reglamento, y en concordancia con la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. Organizar comités multisectoriales de prevención y reducción de riesgos ante desastres, con la participación de las organizaciones sociales de nivel regional."

- c) El proyecto de Ley **1172/2016-CR**, plantea sancionar a gobernadores y alcaldes que no cumplan con sus labores en materia de gestión de riesgos de desastres – GRD o en la atención de urgencias. El planteamiento implica modificaciones en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades y en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, impulsando también la inclusión de la causal de suspensión para las autoridades regionales y locales por incumplimiento de funciones en materia de GRD, a través de las modificaciones de los artículos 14 y 21 de la Ley 29664 Ley del SINAGERD.

A nivel de detalle las propuestas están centradas en los aspectos siguientes:

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- Se busca sancionar a Gobernadores y alcaldes que no cumplan sus funciones de fortalecer actividades de prevención y atención de emergencias en desastres.
- Sanción consiste en suspensión del cargo para caso de alcaldes. (art. 25 LOM).
- Considera falta grave para Gobernadores Reg. No instalar los comités de GRD.(art. 31 LOGR)
- Busca añadir en la LOGR todas las funciones que en materia de GRD detalla el art. 14 de la Ley del SINAGERD.
- Establece medidas específicas para presentaciones de planes en GRD los 3 primeros meses de cada año, dar cuenta a consejos regional / provincial 1 vez al año.

Se propone añadir en el régimen de sanciones de la Ley del SINAGERD (art. 21) que el incumplimiento de funciones de Gobernadores y Alcaldes genera suspensión en sus cargos.

- d) El proyecto de Ley 1258/2016-CR, plantea una recomposición en la gestión operativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a través de la modificación de los artículos 12 y 13 de la Ley 29664 Ley del SINAGERD, priorizando las acciones de asistencia técnica a Gobiernos Regionales – GORES y Gobiernos Locales – GOLOS por parte del CENEPRED, y la actuación de oficio del INDECI en emergencias y desastres. .

En el detalle las propuestas se focalizan en los aspectos siguientes:

- Propone que el CENEPRED asuma nuevas funciones en materia de GRD y retorne a la PCM; art. 12 Ley del SINAGERD (asistencia técnica a los Gores y Golos en el ámbito de su competencia).
- Propone que el INDECI asuma nuevas funciones y retorne al sector PCM (añade dos funciones al art. 13 de la Ley del SINAGERD, para que INDECI actúe y evalúe de oficio la emergencia y asegure la rehabilitación de las zonas afectadas informando a Gores y Golos); también que INDECI brinde asistencia técnica a Gores y Golos en el ámbito de su competencia.

Ambas instancias, en la consigna general de brindar asistencia técnicas a regiones / atender emergencias.

- e) El proyecto de Ley 1303/2016-CR persigue la creación del Centro Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – CENAGERD, sobre la base de la fusión del INDECI con el CENEPRED, definiendo un nuevo esquema estructural y funcional en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a través de la modificación de los artículos 3, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y la segunda disposición complementaria final de la Ley 29664, Ley del SINAGERD.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

El objetivo central de la iniciativa está centrado en la creación del CENAGERD modificando la estructura y esquema funcional del SINAGERD, derogando la actual adscripción de INDECI en el Ministerio de Defensa - MINDEF. Detalles a continuación:

- El proyecto incluye un nuevo glosario de definiciones. (art.3).
 - Modifica la composición del SINAGERD (Crea sobre la base de la fusión del INDECI y el CENEPRED al CENTRO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – CENAGERD) (art. 9)
 - Añade una serie de funciones a la PCM como ente rector del SINAGERD: “proponer modificaciones a la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”, asegurar que la información científica del sistema de GRD se vincule con sistemas de información territorial y sectorial, proponer al MEF esquema financiero (art. 10).
 - añade diversas funciones a PCM como rector, y al CONAGERD: aprobar la planificación multianual en GRD, a propuesta del Comité Técnico Multisectorial de Gestión del Riesgo de Desastres, amplía el número de miembros, dispone sesionar 04 veces al año mínimo, las sesiones del CONAGERD pueden ser materia de fiscalización por el Congreso de la República(art. 11).
 - Introduce la figura del COMITÉ TÉCNICO MULTISECTORIAL en Gestión del Riesgo de Desastres, como órgano de máximo nivel de coordinación técnica para la funcionalidad de los procesos de la GRD, con funciones de planeamiento, llevar agenda del CONAGERD, monitoreo y fiscalización, seguimiento del Plan Nacional de GRD, coordinación con el MEF los instrumentos financieros y de gestión del Sistema. Preside este comité el Jefe del CENAGERD (art.12).
 - Crea el CENAGERD - CENTRO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, sobre la base de las funciones del INDECI y el CENEPRED (art.13).
 - Establece todo un desarrollo en las funciones de Gobiernos Regionales y Locales, detalla funciones de autoridad regional y local planteando la inclusión del numeral (14.11) precisando que, la omisión por parte de Gobernadores y Alcaldes en la convocatoria o cumplimiento de sus funciones en GRD acarrea sanción por falta grave con suspensión por 90 días (art. 14).
 - Agrega función al CEPLAN en coordinación con el creado CENAGERD, respecto a la inclusión de la GRD en la metodología e instrumentos técnicos desde la fase de planeamiento (art. 15).
 - Modifica la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 29664; autorizando cambios en las estructuras orgánicas relacionadas con la creación del CENAGERD.
- f) El proyecto de Ley **1550/2016-CR** plantea la creación de la Autoridad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifica los artículos 9, 10, 12, 13, 14.3 y 17.1 de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD. El proyecto plantea un nuevo enfoque organizativo y funcional en el SINAGERD, a través de la creación de la Autoridad Nacional en

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Gestión del Riesgo de Desastres – sobre la base del CENEPRED - que asumiría como ente rector del Sistema, según el artículo 9 del proyecto de Ley.

Aspectos centrales de la propuesta legislativa:

- Modifica e introduce algunas funciones nuevas en la PCM; presentar al Presidente de la República, a propuesta de la Autoridad Nacional, la Política Nacional de GRD; en las fases previas a un desastre la PCM en coordinación con el MEF toman en cuenta las transferencias propuestas por la Autoridad Nacional, (art. 10).
 - Modifica el capítulo III del Título III de la Ley del SINAGERD introduciendo la definición de la Autoridad Nacional de GRD como Organismo Público Ejecutor que cuenta con un Director Ejecutivo con rango de Ministro. (art. 12).
 - Añade el numeral (12.1) en el que se desarrolla las funciones de la Autoridad Nacional de GRD, plantea funciones para la implementación y administración del sistema de registro de metas e indicadores de gestión para GRD, fiscalización, generación de capacidades en los operadores del sistema, entre otras.
 - Define nueva adscripción del INDECI a la Autoridad Nacional y le agrega funciones vinculadas con propuestas para la preparación, respuesta y rehabilitación (art. 13).
 - Establece que los GORES Y GOLOS incorporan en sus estructuras orgánicas las “Oficinas” conjuntamente con las plataformas de GRD integrando 7 procesos de la GRD (art. 14).
 - Añade el (numeral 17.1), precisando la actuación de las FFAA en el traslado de su capacidad operativa y bienes a las zonas de emergencia, con participación de la Contraloría General de la República como veedor.
- g) El proyecto de Ley **1558/2016-CR** persigue fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD e implementar el registro único de funcionarios inhabilitados por incumplimiento de las normas en GRD para lo cual plantea la modificación del artículo 20, numeral 20.2 de la Ley 29664, Ley que crea el SINAGERD incorporando el artículo 22 en dicha norma.

El objeto de la propuesta es asegurar que las transferencias financieras a Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que son ejecutadas en el marco general del SINAGERD cumplan una finalidad efectiva en favor de las personas damnificados por las emergencias o desastres.

Para el efecto indicado:

- Propone modificación del numeral 20.2 del artículo 20 de la Ley 29664: Introduce como una nueva forma de infracción la omisión de remisión o publicación de transferencias y/o habilitaciones financieras efectuadas a gobiernos regionales y Gobiernos locales para fines de prevención y rehabilitación en el marco de la Ley de GRD.
- Propone introducir un art. 22 a la Ley 29664 a efecto que, el Presidente del Consejo de Ministros informe a la Comisión de Fiscalización y Contraloría

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

del Congreso - el 1er trimestre de cada año, sobre las acciones del SINAGERD y la aplicación del régimen de sanciones.

- Propone creación de un Registro Único de funcionarios inhabilitados por incumplimiento de la Ley 29664.

- h) El proyecto de Ley **1374/2016-CR** busca asignar funciones específicas a las autoridades regionales y locales en materia de gestión del riesgo de desastres, y propugna que el incumplimiento de las mismas configure causal de vacancia para dichas autoridades, para lo cual plantea la modificación de los artículos 10, 20 y 22 de la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y los artículos 16, 21 y 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

La propuesta legislativa busca establecer como función específica de acaldes, regidores, gobernadores, vice gobernadores y consejeros regionales, la formulación, aprobación, evaluación, dirección, organización, supervisión, fiscalización y ejecución de la GRD en el ámbito de sus competencias. Asimismo, incluir como causal de vacancia de éstas autoridades el incumplimiento de dichas funciones específicas, para lo cual plantea las modificatorias normativas siguientes:

Ley Orgánica de Municipalidades:

- Art. 10: (incorpora inciso 7) funciones de los regidores: formular, aprobar, supervisar y fiscalizar la GRD en el marco de la Política Nacional de GRD.
- Art. 20: atribuciones del Alcalde: reformula el inciso 36; formular, dirigir, organizar, supervisar, la GRD en el marco de la Política Nacional de GRD.
- Art. 22: vacancia del cargo de alcalde o regidor
- (incorpora inciso 22) se declara vacancia de estas autoridades cuando sin mediar justificación alguna no cumplen con las funciones en materia de GRD en el ámbito de su competencia.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales:

- Art. 16: funciones de consejeros regionales: Incorpora inciso (e); formular, aprobar, evaluar, supervisar y fiscalizar la GRD en el marco de la Política Nacional de GRD y los lineamientos del ente rector.
- Art. 21: atribuciones del Presidente Regional: incorpora inciso (v – 1); formular, dirigir, organizar, supervisar, fiscalizar y ejecutar los procesos de GRD de conformidad con la Política Nacional de GRD y los lineamientos del ente rector.
- Art.30: causales de vacancia de Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales (incorpora inciso (6); se declara vacancia de estas autoridades cuando sin mediar justificación alguna no cumplen con las funciones en materia de GRD en el ámbito de su competencia.

- i) El proyecto de Ley **1195-2016-CR** propone crear el registro nacional de donaciones de bienes, servicios u obras por estado de emergencia declarado por

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

el Poder Ejecutivo. No se plantea modificación o inserto en norma alguna, no obstante se trata de un procedimiento operativo con incidencia en la Ley 29664, Ley de creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.

La propuesta normativa sostiene que no hay data, ni cuantificación de bienes y servicios en el procedimiento de administración de donaciones, el mismo que no está debidamente ordenado por tanto define las proposiciones siguientes:

- Art. 1: creación del registro nacional: A cargo de la PCM como ente rector del SINAGERD, que usando medios tecnológicos regule registro y entrega de donaciones nacionales internacionales en casos de estado de emergencia declarado por el Ejecutivo.
 - Art. 2: inscripción del mecanismo de donaciones; PCM implementa tecnología registro que permita inscribir y entregar oportunamente a la población en emergencia, donaciones de entidades nacionales, internacionales, públicas o no públicas, organismos de cooperación, ONGs, organizaciones de asistencia humanitaria,
 - Art. 3: funciones de la PCM; Establece las funciones de implementación y gestión del registro así como la información de los detalles de las donaciones, montos y donantes.
 - Art. 4: plazo e inscripción de la donación; establece el procedimiento que seguirá el manejo de este registro; COEN y donante informan sobre donación en 30 días de recibida la misma, PCM registra en 5 días.
 - Art. 5: Acceso y transparencia; el costo de la implementación del registro es de cargo del presupuesto de la PCM sin demandar recursos adicionales al tesoro público.
- j) El proyecto de Ley **1119-2016-CR** plantea la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes así como el establecimiento de responsabilidad penal para autoridades y funcionarios públicos quienes otorgan certificados de posesión o formalicen propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo. Se plantea tres artículos y no precisa modificaciones expresas o insertas en norma alguna, propone también que el INDECI asuma rectoría del SINAGERD; por su contenido el proyecto tiene incidencia en la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 29664, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867 y en la Ley Orgánica de Municipalidades 27972.

En el desarrollo de la propuesta legal se plantea lo siguiente:

- Artículo (1) Prohibición y responsabilidad penal, los alcaldes, gobernadores, prefectos, subprefectos, funcionarios públicos en general, no podrán “bajo responsabilidad Penal” otorgar constancias/certificados o formalizar propiedad en áreas calificadas no aptas para desarrollo Urbano por riesgo o vulnerabilidad.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- Artículo (2) Vacancia de Gobernadores regionales y Alcaldes; el incumplimiento de las condiciones precedentes es causal de vacancia de dichas autoridades.
 - Artículo (3) Rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, plantea devolver rectoría de SINAGERD a Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI y su adscripción en la PCM.
- k) El proyecto de Ley **1253-2016-CR** propone establecer como prohibición la ejecución de inversiones públicas en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable, a efecto de cautelar la seguridad de la población. La propuesta no plantea modificación o inserto en norma alguna, no obstante por su contenido y alcance tiene incidencia en la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 29664, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867, en la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 y en la Ley 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable.
- En los artículos 1 y 2 se define el objetivo de la norma y la prohibición expresa: La propuesta legislativa persigue la protección de las poblaciones ubicadas en áreas de riesgo y de muy alto riesgo no mitigable. Se orienta en la prohibición de los proyectos de inversión pública para la instalación e implementación de servicios públicos permanentes en zonas de riesgo y muy alto riesgo no mitigable para evitar pérdidas significativas para la población y el Estado.
 - El artículo 3 establece los requisitos para la inversión pública, precisando los servicios públicos comprendidos en el alcance de la norma, como electrificación, salud, educación, saneamiento, proyectos viales y arreglos urbanos. Éstos requieren la certificación que las áreas donde se ubica la unidad productora de servicios están exentas de riesgo, alto riesgo o muy alto riesgo no mitigable.
 - El artículo 4 define las responsabilidades funcionales; El titular del pliego y los funcionarios responsables de la viabilidad y la ejecución de la inversión, asumen la responsabilidad funcional por su acción u omisión, en el otorgamiento de permisos o licencias, para la implementación de Proyectos, que transgredan lo establecido en el artículo 03 de esta Ley. Así mismo, en este artículo se convoca a la Contraloría General de la República como ente que establece las sanciones administrativas, civiles y penales en este proceso.
- l) El proyecto de Ley **1648-2016-CR**, propone establecer responsabilidad penal y la vacancia de alcaldes provinciales y distritales por exposición a peligro de la vida, el cuerpo y la salud de las personas, extendiendo dicha responsabilidad penal para servidores o funcionarios públicos municipales quienes otorguen licencias de funcionamiento sin adoptar las medidas de seguridad. La propuesta legislativa propone incorporar un inciso 11 en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Municipalidades 27972, así como la modificación de la Ley Marco de Licencias de

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Funcionamiento, Ley 28976 añadiendo los numerales 5.2 y 5.3 en el artículo 5 de esta ley.

El detalle normativo y los planteamientos que trae consigo el proyecto de Ley son los siguientes:

- Art. 1 El objetivo de la Ley es disponer la vacancia de alcaldes provinciales y distritales y establecer responsabilidad penal por exposición al peligro de las personas, por la emisión irregular de informes de ITSDC y por no efectuar una correcta y eficiente fiscalización posterior generando riesgos en la vida el cuerpo y la salud de las personas.
- También es propósito de la Ley extender responsabilidad penal a todo funcionario o servidor público municipal con atribución de otorgar, suscribir y solicitar la emisión de licencias de funcionamiento bajo las condiciones precitadas y por no ejecutar una correcta fiscalización posterior.
- Art. 2 propone la incorporación del inciso 11° al art. 22° de la LOM – Vacancia del Alcalde o Regidor: Por exposición al peligro de las personas con la emisión irregular de las ITSDC, o que habiendo sido otorgadas no se haya efectuado una correcta y eficiente fiscalización posterior.
- Art. 3 modificación del art. 5° de la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento; añade numerales 5.2 y 5.3; alude al numeral (5.1) de esta Ley respecto a la responsabilidad municipal provincial y distrital en la evaluación y el otorgamiento de licencias de funcionamiento y aplicar sanciones en la función de fiscalización.
- Ambos numerales 5.2 y 5.3 propuestos, establecen la causal de vacancia para alcaldes prov. y distrital así como todo funcionario o servidor público municipal que incumpla la función del numeral (5.1).

III. MARCO NORMATIVO

Considerando los fundamentos de las iniciativas legales bajo estudio, se establece a continuación el basamento legal de aplicación en el presente dictamen:

- Constitución Política del Perú.
- Política de Estado 32, en materia de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Ley 27658, Ley marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley , 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.
- Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Ley 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable.
- Ley 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- Resolución Legislativa N° 004-2017-2018- CR, Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período anual de sesiones 2017 – 2018.

IV. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Las 12 iniciativas legislativas revisadas persiguen el fortalecimiento del SINAGERD a través de la modificación de la Ley 29664, entre otras, y se encuentran debidamente registradas en esta comisión. Las propuestas van desde la implementación de cambios en el diseño, estructura y enfoques conceptuales en el SINAGERD, pasan por el establecimiento de reformas a nivel de leyes orgánicas tanto de gobiernos regionales como de municipalidades, e incluso plantean la implementación de políticas sectoriales que inciden en materia de ordenamiento territorial y ejecución de programas sociales.

Aspectos Conceptuales

a) Inoperancia del SINAGERD

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD es un sistema funcional del Estado, que cuenta con instrumentos de gestión transversales y que supone un modelo que articula los tres niveles de gobierno en el marco general de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Sin embargo, las evidencias de los últimos acontecimientos y en particular el Niño Costero y los efectos devastadores que generó demuestran la existencia de un Sistema inoperante y desarticulado, con autoridades de todos los niveles, sin capacidad operativa y de gestión en los procesos de gestión del riesgo.

Si bien los fenómenos y embates de la naturaleza son inevitables, los desastres que se generan como consecuencia de ello, reflejan el escaso nivel de operatividad de un sistema de esta naturaleza, siendo otra prueba de tal situación, las numerosas declaratorias de estado de emergencia que debieron aprobarse, debido a la incapacidad de respuesta de los sistemas regionales - que constituyen el eje operativo del SINAGERD - escenario en el que el principio de subsidiariedad fue nulo.

Como consecuencia de la inoperancia del sistema, se ha generado un efecto negativo en la economía nacional, pues el Producto Bruto Interno ha sufrido una baja no menor del 1.5% según la información que es de público dominio.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

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

POR: XIMENA ARIAS 5 MAYO, 2017

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

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

Canales de transmisión de choques sobre el PBI del año 2017



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

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

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

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

b) El SINAGERD no está articulado y la gerencia de sus procesos está dividida en dos entidades

De acuerdo con las fundamentación de las distintas iniciativas legislativas analizadas se revela una situación crítica en la funcionalidad del SINAGERD, partiendo porque la rectoría del mismo a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros no ha sido gravitante y se ha dado de modo casi imperceptible, prueba de ello es que el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – CONAGERD, máxima instancia de decisión política no se ha instalado, ni aprobado su reglamento interno desde su creación junto con la Ley siete años atrás.

De otro lado, existen criterios y dudas razonables sobre el diseño del sistema, pues los 7 procesos de la gestión del riesgo de desastres que forman parte de un círculo virtuoso: estimación, prevención y reducción del riesgo, así como preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, son liderados y conducidos por dos instituciones distintas, por un lado el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI y de otra parte el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED, siendo que cada una de éstas entidades deben interactuar por separado los procesos que les compete exactamente con las mismas autoridades regionales y locales, entre otros operadores del sistema.

c) No hay ejercicio visible de una rectoría del SINAGERD

Si el ente rector hubiera ejecutado una labor eficaz, con un adecuado monitoreo de los sistemas regionales, el impacto del Niño Costero probablemente habría sido mucho menor.

En este mismo tema de la rectoría del SINAGERD, el INDECI y el CENEPRED las dos entidades medulares en la gestión correctiva, prospectiva y reactiva del sistema, han sido adscritos al sector Defensa², siendo que en el caso del INDECI también le han sido transferidas las funciones que correspondían ser ejecutadas por la PCM en su rol rector del SINAGERD, lo cual constituye una suerte de abdicación de la función, sin embargo ésta entidad mantiene la rectoría, sin contar con una unidad orgánica dentro de su actual Reglamento de Organización y Funciones que permita un cumplimiento cabal de dicha función.

d) Revisión del SINAGERD, reformas y reflexión competencial.

Los argumentos y evidencias expuestas constituyen evidencias claras sobre las debilidades del actual Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tanto en su diseño estructural, en sus aspectos organizativos, funcionales y operativos.

Precisamente las propuestas legislativas de las agrupaciones parlamentarias que son materia del presente dictamen, abordan en mayor y menor dimensión la problemática antes descrita formulando distintas alternativas de solución que van desde la fusión de entidades, liquidación de algunas y creación de otras, hasta el establecimiento de nuevos

² Mediante Decreto Supremo N° 018-2017-PCM, se adscribió al INDECI y el CENEPRED al Ministerio de Defensa, transfiriéndose en el artículo 3° numeral 3.3, las funciones de rectoría que ejecutaba la desactivada Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres de la PCM al INDECI.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

principios reguladores en el sistema, instauración de nuevas funciones y competencias, así como la ampliación de los mecanismos sancionatorios.

En líneas generales, este dictamen concurre con las iniciativas legislativas en su gran mayoría, pues resulta evidente la necesidad de llevar a cabo una revisión general del SINAGERD que parta desde la propia Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y aborde la inoperatividad misma del sistema, reformulando, de ser el caso, su propio diseño organizativo y funcional, incluidas las organizaciones responsables de la operación del mismo.

La inoperancia del SINAGERD estriba, en mayor medida, en la propia inacción de las instituciones del Poder Ejecutivo, conductoras del sistema, resultando un hecho de indispensable reflexión que, en el ámbito competencial se debe observar los mandatos normativos establecidos en las leyes tutelares, de allí que, la competencia para crear, fusionar o liquidar entidades públicas, recae en la jurisdicción directa del Poder Ejecutivo, conforme a la Ley Orgánica de dicho poder del Estado. En la misma línea de análisis, la Representación Nacional no tiene iniciativa de gasto por mandato constitucional³, la cual será necesaria a la luz de la reforma que precisa el SINAGERD.

De otro lado, la temática de la gestión del riesgo de desastres, en un escenario de revisión, como el que se necesita, requiere la intervención de los organismos especializados, científicos y tecnológicos, actualmente adscritos al Poder Ejecutivo por la propia complejidad del tema, debiendo sincerarse todos los demás vacíos existentes en el modelo, a fin que se adopten las medidas correspondientes.

El país precisa de un SINAGERD absolutamente integrado y eficiente, con definición de funciones y roles específicos, sobre todo en el nivel de las autoridades regionales y locales que representan el punto de contacto más cercano con la población nacional.

e) Necesidad de revisión del SINAGERD

En consecuencia con lo expuesto, es necesario que el Congreso de la República, en ejercicio de la representación de los intereses de la población, declare de interés nacional y urgente necesidad pública, la revisión integral del SINAGERD, encargando al Poder Ejecutivo llevar a cabo dicho proceso, en un plazo determinado, a fin de poder contar con un sistema eficiente, que cumpla su finalidad y objetivos de protección de la población y el patrimonio nacional.

En la propia Ley, podrá disponerse algunas medidas específicas concomitantes a la revisión del sistema, caso de homologación del término Defensa Civil con los conceptos de gestión del riesgo de desastres, y la modificación puntual de las Leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades, junto con la Ley del SINAGERD en lo que atañe a fijar como causal de suspensión del cargo para las autoridades que no cumplan con sus funciones y responsabilidades en la gestión del riesgo de desastres.

³ El artículo 79 de la Constitución Política del Perú prescribe que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)”.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Análisis de las propuestas legislativas

- **Respecto a la responsabilidad penal y el establecimiento de la causal de vacancia del cargo de gobernadores regionales y alcaldes por incumplimiento de funciones en el SINAGERD.**

Los proyectos de Ley **1374-2016-CR, 1119-2016-CR, 1648-2016-CR**, guardan similitud en cuanto plantean la vacancia de alcaldes y gobernadores regionales, entre otros funcionarios públicos, cuando de modo injustificado y bajo responsabilidad penal incurren en la vulneración de las disposiciones en materia de gestión del riesgo de desastres, que constituyen sus responsabilidades funcionales.

Sobre el particular, las propuestas normativas indicadas suponen el cumplimiento de una condición jurídica previa que estriba en la determinación de la responsabilidad penal como requisito para la aplicación de la causal de vacancia. Dicha condición es determinada por las autoridades jurisdiccionales competentes, a través de las sentencias condenatorias consentidas o ejecutoriadas, y, a partir de ello, se podrá canalizar ante los Consejos Regionales o Municipales el requerimiento para la sanción de vacancia por dicha causal; se considera que estos planteamientos no ofrecerían una solución eficiente en el status actual del SINAGERD, resultando necesario formular un capítulo integral sobre las medidas coercitivas y sancionatorias que comprendan la actuación de autoridades y funcionarios responsables de las decisiones vinculadas con la vida y seguridad de las personas en el marco de un sistema rediseñado.

- **Respecto a la creación y fusión de entidades para la mejor operación del SINAGERD.**

Materia de Los proyectos de Ley **949-2016-CR, 1258-2016-CR, 1303-2016-CR, 1550-2016-CR**, que promueven indistintamente la fusión, creación, cambios de adscripción y otros aspectos sobre las entidades estratégicas del SINAGERD (INDECI, CENEPRED, PCM). Los planteamientos legislativos en términos generales inciden en la modificación estructural de dicho sistema y por ende abordan aspectos que son competencia directa del Poder Ejecutivo generando adicionalmente gasto presupuestal. En tal orden, estarían colisionando con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú al motivar el aumento de los recursos públicos utilizados y de otro lado no se acredita el informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme lo requiere la jurisprudencia constitucional.

- **En relación al establecimiento de la causal de suspensión del cargo de gobernadores regionales y alcaldes por incumplimiento de funciones en el SINAGERD.**

Los proyectos de Ley **1172-2016-CR, 1303-2016-CR** plantean la sanción de suspensión para gobernadores regionales y alcaldes, quienes no cumplan con sus funciones relacionadas con la gestión del riesgo de desastres.

Sobre el particular se recibió en esta comisión opinión del Ministerio de Justicia, mediante el informe legal 74-2017-JUS/DGDOJ, remitido con Oficio 2294-2017-

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

JUS/SG del 14AGO2017, el cual en relación al proyecto de Ley 1172-2016-CR, concluye entre otros, que resultaría incensario modificar los artículos 25 y 31 de las Leyes Orgánicas de Municipalidades y Gobiernos Regionales respectivamente, toda vez que ya los artículos 20 y 21 de la Ley del SINAGERD 29664, ya contiene un capítulo desarrollado sobre infracciones y sanciones.

Al respecto, en principio se trata de una sanción de carácter administrativo para las autoridades mencionadas. Si bien, la propuesta alude a los artículos 25 y 31 de las Leyes orgánicas acotadas, éstos artículos fueron referenciados posteriormente mediante Ley 30055 como causal de suspensión para gobernadores y alcaldes por incumplimiento de sus funciones en Defensa Civil contenidas en el artículo 11 de la Ley del SINAGERD, existiendo un error por cuanto éste último artículo se refiere a la competencias del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – CONAGERD.

Por tal razón, se considera oportuno efectuar los correctivos del caso, a través del texto sustitutorio en el presente dictamen, a fin de formular por un lado, una correcta remisión de las funciones de alcaldes y gobernadores al artículo 14 y demás acápite de la Ley del SINAGERD 29664 y, por otro lado, corregir la denominación Defensa Civil homologando la misma dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

- **En torno a la creación de registros de donaciones y sanciones en materia de gestión del riesgo de desastres.**

Los proyectos de Ley **1558 y 1195-2016-CR**, plantean la implementación, entre otros aspectos, de un registro de funcionarios inhabilitados por incumplimiento de funciones en gestión del riesgo de desastres, así como la creación de un registro nacional de donaciones de bienes y servicios u obras por estados de emergencia.

Ambas propuestas corresponden a procedimientos operativos del SINAGERD, siendo que en el primer caso, ya existe, a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, un registro implementado y operativo para servidores y funcionarios sancionados del Estado, por lo cual, el alcance del proyecto podría incurrir en un estado de sobre regulación, tomando en cuenta que el proceso de modernización de la gestión del Estado, busca simplificar y no duplicar procesos, actividades, funciones y gastos en el aparato público, concordante con los lineamientos en “desregulación” aprobados en el marco del proceso de incorporación del Perú a la OCDE.

De otro lado, respecto a la implementación de un registro nacional de donaciones de bienes y servicios u obras por estados de emergencia, se ha recibido opinión del Ministerio de Defensa mediante informe legal 1554-2017-MINDEF/OGAJ, remitido con oficio 1341-2017-MINDEF/ DM recibido el 02CT2017, en el sentido que encuentran favorable la propuesta, no obstante la implementación de la misma implicaría la adquisición de equipamiento en bienes muebles (equipamiento), así como la contratación de personal para la administración del registro, lo cual implicaría fondos no previstos en el presupuesto de la PCM, por tanto se estaría generando gasto y en tal sentido contraviniendo el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Por lo expuesto, ambas propuestas no son viables pero al estar vinculadas con procedimientos operativos importantes del SINAGERD son recogidas como fundamentos para la revisión integral del Sistema que se propone en el texto sustitutorio del presente dictamen.

- **Respecto al fortalecimiento de municipalidades y gobiernos regionales en materia de gestión del riesgo, y la prohibición de ejecutar proyectos de inversión pública en zonas de alto riesgo no mitigable.**

Los proyectos de Ley **1074-2016-CR y 1253-2016-CR**, tienen como objetivo central proteger a la población a través de dos acciones diferenciadas, en el primer caso se busca incluir como responsabilidad de municipalidades y gobiernos regionales la gestión del riesgo de desastres desde un enfoque transversal a sus funciones en la ejecución, seguimiento, fiscalización en GRD y principalmente desde los planes de acondicionamiento territorial, y precisamente en esta última línea guarda correlato con la segunda propuesta legislativa que persigue prohibir la ejecución de todo proyecto de inversión pública en zonas del territorio que sean calificadas de alto y muy alto riesgo no mitigable, contribuyendo en la protección de las personas y el manejo ordenado del territorio.

Sin embargo, ambos planteamientos ya se encuentran incluidos en las normas vigentes, en el primer caso existe en la propia Ley del SINAGERD 29664 la regulación en la materia (artículos 7, 8 y 14 numeral 14.4). En el segundo tema, con la creación del nuevo *Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – INVIERTE.PE*, mediante Decreto Legislativo N° 1252, se ha desarrollado toda una nomenclatura normativa que prohíbe la ejecución de todo proyecto con recursos públicos en zonas de alto y muy alto riesgo; ambas iniciativas legislativas estarían generando una sobre regulación en la materia, siendo importante no obstante recoger las dos propuestas como elementos de sustento para que se ejecute una revisión integral del Sistema, tal como lo plantea el texto sustitutorio del presente dictamen, para impulsar la revisión de los procedimientos operativos de mayor impacto social.

Análisis del marco normativo

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

Marco constitucional

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

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

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Política de Estado

En el foro del Acuerdo Nacional fue aprobada la política de Estado N° 32 que establece y orienta la Gestión del Riesgo de Desastres como uno de los elementos de base que deben guiar los procesos de reforma y desarrollo del país en todos los niveles de organización política desde su fase de planeamiento, inclusive.

Aspectos normativos

En el Perú, mediante Ley 29664, aprobada en febrero de 2011, fue instituido sobre la base del antiguo Sistema Nacional de Defensa Civil, el **Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD**, que rige el modelo peruano para prevenir y hacer frente a los desastres en toda su concepción integral.

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

En términos generales, es de fundamental valía que la legislación acotada guarde coherencia y se encuentre debidamente articulada, no sólo para facilitar la aplicación de los instrumentos de gestión del sistema, sino también para darle sostenibilidad al mismo. En ese sentido, la revisión integral del SINAGERD, que se propone en el presente dictamen, permitirá el cumplimiento de dicho propósito.

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

Efecto de la vigencia de la norma

El texto sustitutorio propuesto se formula en observancia cabal de las funciones y competencias que corresponden a los poderes del Estado de acuerdo a la normativa legal vigente.

En tal orden, se establece un encargo directo al Poder Ejecutivo para que ejecute la revisión integral de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y de la operatividad del actual Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, considerando que es sistema funcional del Estado.

El texto sustitutorio, no establece ningún nivel de colisión con la normatividad vigente y, por el contrario, facilitará la articulación de normas fundamentales para reducir la vulnerabilidad del país, frente a los desastres naturales y en todos los procesos de la GRD, impactando positivamente en la modificación de las Leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales, así como en la propia legislación del SINAGERD, promoviendo, de otro lado, la revisión de otras normas sustantivas vinculadas con el

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

ordenamiento territorial, el medio ambiente, la normativa técnica en seguridad y construcciones. Todo ello, desde una perspectiva transversal, lo cual tendrá un impacto positivo en el ordenamiento, consistencia y coherencia de nuestra legislación nacional

Opiniones recibidas

- **Sobre el proyecto de Ley 1172-2016-CR:** se recibió opinión del Ministerio de Justicia, mediante el informe legal 74-2017-JUS/DGDOJ, remitido con Oficio 2294-2017-JUS/SG del 14 de agosto de 2017, el cual se concluye entre otros, que resultaría incensario modificar los artículos 25 y 31 de las Leyes orgánicas de Municipalidades y Gobiernos Regionales respectivamente, que buscan sancionar con suspensión del cargo a gobernadores regionales y alcaldes toda vez que ya los artículos 20 y 21 de la Ley del SINAGERD 29664, ya contiene un capítulo de infracciones y sanciones.
- **Sobre el proyecto de Ley 1195-2016-CR:** se recibió opinión del Ministerio de Defensa mediante informe legal 1554-2017-MINDEF/OGAJ, remitido con oficio 1341-2017-MINDEF/ DM recibido el 02CT2017, en el sentido que encuentran favorable la propuesta para crear un registro nacional de donaciones en casos de emergencia, no obstante la implementación de la misma implicaría la adquisición de equipamiento en bienes muebles (equipamiento), así como la contratación de personal para la administración del registro, lo cual implicaría fondos no previstos en el presupuesto de la PCM, por tanto se estaría generando gasto y en tal sentido contraviniendo el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- **Sobre el proyecto de Ley 1172-2016-CR:** se recibió opinión del Gobierno Regional de Tumbes mediante informe N° 603-2017-GOBIERNO REGIONAL DE TUMBES-GGR-ORAJ, remitido con oficio N° 790-2017/GOB.REG.TUMBES-GGR-SGR-SG, recibido el 10 de octubre de 2017, en el sentido que otorgan su respaldo a la propuesta legislativa que sanciona con suspensión del cargo a los gobernadores y alcaldes que no cumplan con sus labores de gestión de riesgos de desastres o emergencias, precisando sin embargo que el Código Penal Peruano en su artículo 377° ya contempla medidas de carácter similar cuando prescribe: “ *El funcionario público que, ilegalmente omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo, será reprimido con pena privativa de la libertad no mayor de dos años y con treinta días a sesenta días-multa*”, el cual podría incluirse como agravante.
- **Sobre el proyecto de Ley 1258-2016-CR:** se recibió opinión del Ministerio de Defensa mediante informe N° 1383-2017-MINDEF/OGAJ, remitido con oficio N° 1351-2017-MINDEF-DM, recibido el 04 de octubre de 2017, en el sentido que el proyecto de Ley debe ser “reevaluado” toda vez que plantea el retorno del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI y del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED al ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros, respecto de lo cual dichas entidades fueron adscritas al sector Defensa⁴ considerando la responsabilidad del sector de articular las acciones de gestión del

⁴ Con Decreto Supremo N° 002-2016-DE del 20FEB2016 se adscribió el INDECI al Ministerio de Defensa.

Con Decreto Supremo N° 018-2017-DE del 16FEB2017 se adscribió el CENEPRED al Ministerio de Defensa.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

riesgo de desastres y en mérito a los preceptos de subsidiariedad establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización, en la búsqueda de mayor eficiencia y efectividad en las acciones de gobierno, así como en la Ley de Modernización de la Gestión del Estado, en lo que atañe a la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal. En lo que respecta a las funciones de intervención directa del INDECI en casos de emergencias y la asistencia técnica que debe brindar –al igual que el CENEPRED- a los gobierno regionales y locales, se trata de funciones que ya se encuentran reguladas de modo expreso en los artículos 6, 8 y 43 del Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, reglamento de la Ley del SINAGERD 29664.

- **Sobre el proyecto de Ley 1119-2016-CR:** se recibió opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante informe N° 1444-2017-VIVIENDA /OGAJ, remitido con oficio N° 4272-2017-VIVIENDA/SG, recibido el 04 de octubre de 2017, en el sentido que la propuesta legislativa se encuentra viable, en cuyo contexto se cita diversas normas que han sido emitidas sobre la materia⁵ y que en modo alguno ya regulan el aspecto medular de la propuesta relacionada con el establecimiento de responsabilidad penal con vacancia para gobernadores y alcaldes que otorguen certificaciones de posesión o propiedad en zonas vulnerables y de alto riesgo.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Vulnerabilidad del país

Para tener una visión de costo beneficio en torno a las propuestas legislativas integradas en el texto sustitutorio que se plantea, es necesario tener claro que el país se encuentra en una situación de vulnerabilidad evidente. No obstante contar jurídicamente con un Sistema Nacional sobre Gestión del Riesgo de Desastres, y con una política de Estado en la materia, los últimos acontecimientos en el país, como el caso del denominado “Niño Costero” ocurrido en el presente año, advierten que el SINAGERD requiere ser revisado de modo integral, lo cual se explica también en la necesidad de introducir una reforma estructural que debe darse a nivel de autoridades y población en su conjunto, factores que dan sustento para un proceso progresivo y transversal que va desde el planeamiento, asignación de recursos y presupuestos, generación de capacidades, monitoreo y fiscalización permanentes al Sistema.

Costo de oportunidad e impacto social

La coyuntura actual establece una oportunidad inmejorable para trabajar en la revisión, fortalecimiento o recomposición del actual Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En ese sentido está formulado el texto sustitutorio del proyecto de Ley propuesto, encargándose al Ejecutivo las acciones correspondientes en el marco de

⁵ Ley 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de alto riesgo no mitigable (artículo 43 del reglamento ya establece prohibición a todo funcionario competente en la materia cualquier tipo de atención de servicios públicos en estas zonas).

Ley 30556; que establece medidas extraordinarias y la intervención del Gobierno Nacional frente a desastres y crea la Autoridad Nacional para la Reconstrucción con Cambios; establece en la 3ra Disposición Complementaria Transitoria como infracción el permitir facilitar, regularizar y fomentar el asentamiento en zonas de alto riesgo no mitigable .

Decreto Supremo N° 017-2001-Vivienda; establece que no se otorgará certificado o constancia de posesión a los poseedores de inmuebles ubicados en zonas (...) calificadas de riesgo por el INDECI.

Ley 28687, Ley de desarrollo complementario de la formalización de la propiedad informal acceso al suelo y dotación de servicios básicos; (...) el certificado o constancia de posesión no se otorgará a los poseedores de inmuebles ubicados en áreas (...) calificadas de alto riesgo por el INDECI.

Código Penal Peruano: artículo 376-B: norma sobre el otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles, estableciendo responsabilidad penal para funcionarios públicos que otorguen ilegítimamente derechos de posesión u otorguen títulos de propiedad sobre bienes (...) sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

las responsabilidades que le competen, estableciendo disposiciones para homologar la definición Defensa Civil con el actual SINAGERD e introduciendo causales de suspensión del cargo para las autoridades regionales y locales que incumplan sus funciones en los procesos de la gestión del riesgo de desastres.

En ese orden, las mejoras que se establezca en el SINAGERD serán ejecutadas respetando las funciones y competencias entre poderes del Estado y facilitarán contar la construcción de un sistema cohesionado, con responsabilidades claramente definidas en las autoridades y un mejor esquema de instrumentos financieros que redundarán de modo directo en beneficio de la población, protegiéndose la vida, salud e integridad de las personas, fundamentalmente de los segmentos de mayor vulnerabilidad, así como el patrimonio público y privado desde una perspectiva de desarrollo nacional.

El encargo para el Poder Ejecutivo que establece el texto sustitutorio del proyecto de Ley hará posible que la revisión integral del SINAGERD se articule con otros procesos sustantivos para la reducción de vulnerabilidad del país, como el que viene siendo ejecutado dentro de la reconstrucción con cambios⁶ en las zonas afectadas por el Niño Costero, lo cual reforzará el enfoque sobre los importantes recursos asignados en este proceso, generándose un impacto directo en la infraestructura y servicios públicos que sirven a la población, así como en la reactivación de las economías locales.

VI. CONSECUENCIAS DEL ANALISIS

- 5.1 La desactivación del antiguo Sistema Nacional de Defensa Civil y el establecimiento del actual Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el año 2011 ha significado para el país una evolución importante dentro de la concepción contemporánea para hacer frente a los desastres y embates de la naturaleza que afectan la economía y la vida de las personas en todo el planeta. No obstante ello, al cabo de 7 años de vigencia del nuevo SINAGERD, a la luz de los diversos acontecimientos que en dicho lapso se han dado en el Perú, entre otros, el devastador efecto del “Niño Costero”, han dejado una evidencia muy clara que el Sistema presenta muchas debilidades y vacíos que es indispensable resolver.
- 5.2 El desarrollo de la gestión del riesgo de desastres, fundamentalmente los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como en el propio proceso de administración de las emergencias, atención, rehabilitación y reconstrucción post desastre, suponen de las autoridades regionales y locales, así como las autoridades del gobierno nacional una delicada labor de articulación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con los instrumentos de gestión y con las propias plataformas regionales de GRD, misión ésta última que es evidente no se ha cumplido por distintos factores relacionados con el propio diseño y operatividad del SINAGERD, siendo una prueba de ello el número de víctimas, afectados y damnificados de los últimos eventos, así como el impacto económico del “Niño Costero” que ha generado una afectación no menor del 1.5% del Producto Bruto Interno Nacional.

⁶ Mediante Ley 30556 se establecieron medidas y fue creada la Autoridad Nacional para conducir el proceso de Reconstrucción con Cambios en las zonas afectadas por el Niño Costero.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- 5.3 Las 12 iniciativas legislativas de las distintas agrupaciones parlamentarias que han sido analizadas en el presente dictamen, reflejan la preocupación de la Representación Nacional en procura de fortalecer y mejorar los aspectos operativos del SINAGERD, planteándose modificaciones que van desde el propio esquema organizativo y funcional del sistema, hasta la redefinición de roles y responsabilidades operativas de funcionarios y servidores públicos en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, dichas iniciativas legislativas en su mayoría conllevan la fusión y liquidación de entidades en el nivel de conducción del sistema, así como reformas en los procedimientos del actual modelo que van desde la revisión de la propia Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres hasta la respectiva asignación y el gasto presupuestal que en cada caso corresponde.
- 5.4 Por las razones indicadas, las propuestas precedentes deben ser llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo en cumplimiento de las responsabilidades directas que la Ley Orgánica de dicho Poder del Estado establece, por cuanto demandan creación, fusión y liquidación de entidades; las iniciativas de gasto respectivas, conllevan la revisión integral de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la operatividad del sistema para su mejor articulación, e incluso identificar una serie de vacíos y debilidades que aun, cuando no han sido recogidas en los proyectos de Ley revisados en este dictamen, constituyen otros aspectos que es urgente abordar y resolver con la intervención de las instituciones científico tecnológicas respectivas dado el carácter técnico de los procesos de la gestión de riesgo de desastres.
- 5.5 El Congreso de la República cumple un rol crucial en el establecimiento de las bases para la reforma que necesita el país en esta materia, por tanto es necesario establecer como un tema de interés nacional y urgente necesidad pública la revisión integral de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la revisión de la operatividad del actual SINAGERD, para lo cual debe encargarse al Poder Ejecutivo el cumplimiento de esta labor, otorgándose un plazo prudente para que someta luego al escrutinio del Parlamento Nacional las propuestas legislativas que debe formular conforme a sus competencias.
- 5.6 Sin perjuicio de lo indicado, es necesario establecer algunas medidas legislativas inmediatas como mecanismo perceptor y promotor de la revisión del SINAGERD. En ese orden, se plantea modificar las Leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales, así como la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a fin de establecer como causal de suspensión del cargo para Alcaldes y Gobernadores Regionales el incumplimiento de sus responsabilidades funcionales en gestión del riesgo de desastres, y de otro lado, homologar la definición supérstite “Defensa Civil” en distintas normas de nuestra legislación, que aluden a la gestión reactiva del sistema, dentro de la concepción y aplicación general de la gestión del riesgo de desastres en el SINAGERD.
- 5.7 En conclusión, las propuestas legislativas recibidas de los grupos parlamentarios en su mayoría devienen en aspectos de competencia del Ejecutivo y conllevan iniciativas de gasto, incidiendo por otro lado en aspectos de orden operativo que están inmersos dentro del primer aspecto mencionado. Por tanto, es necesario presentar un texto sustitutorio que disponga la revisión integral del actual SINAGERD e involucre las medidas inmediatas y necesarias.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

VII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los proyectos de ley **949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR y 1648/2016-CR**, con el texto sustitutorio siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

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

Artículo 1. Declaratoria de interés nacional.

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

Artículo 2. Fortalecimiento del SINAGERD.

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

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

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

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

“Artículo 25.- suspensión del cargo

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

(...)

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

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 949/2016-CR, 1074/2016-CR, 1172/2016-CR, 1258/2016-CR, 1303/2016-CR, 1550/2016-CR, 1558/2016-CR, 1374/2016-CR, 1195/2016-CR, 1119/2016-CR, 1253/2016-CR y 1648/2016-CR, que promueven el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y modifican la Ley 29664 Ley que crea el SINAGERD, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

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

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

“Artículo 31.- suspensión del cargo

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

(...)

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

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

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

“Artículo 21.- Sanciones

(...)

La imposición de sanciones a gobernadores regionales o alcaldes, está a cargo del Consejo Regional o Consejo Municipal, según corresponda, bajo responsabilidad, y, en atención al pedido del órgano rector del SINAGERD. Dicho pedido debe precisar la función o funciones que hayan sido incumplidas por la autoridad regional o local.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Homologación del término Defensa Civil.

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

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, octubre de 2017