Firmado digitalmente por: ESPARCH FERNANDEZ Nuria Del Rocio FAU 20131367938 hard
Motivo: Soy el autor del documento
FIRMA DIGITAL Fecha: 18/05/2021 19:49:25-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Lima, 18 de mayo del 2021

OFICIO N° 00278-2021-MINDEF/DM

Señor Congresista
JOSÉ LUIS ANCALLE GUTIERREZ
Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad
Congreso de la República
Presente.-

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5267/2020-CR

Referencia : a) Oficio Múltiple N° D002312-2020-PCM-SC
b) Oficio Múltiple N° D000110-2021-PCM-SC
c) Oficio N° 488-2020/2021/CISPCD-CR- (P.O)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de las referencias a) y b), mediante los cuales la Secretaria de Coordinación de la Presidencia de Consejo de Ministros, traslada el documento de la referencia c), en el que se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5267/2020-CR, Ley que establece disposiciones para agilizar la entrega de las donaciones efectuadas en estado de emergencia y por desastres naturales.

Al respecto, remito el Informe Legal N° 394-2021-MINDEF/SG-OGAJ, elaborado por la Oficina General de de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa, para su conocimiento y fines correspondientes.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
NURIA ESPARCH FERNÁNDEZ
Ministra de Defensa

C.C.: SC-PCM

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Defensa, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://www.mindef.gob.pe/validate e ingresando los siguientes datos: Código: FDVUNG, clave: 1050

Av. La Peruanidad S/N, edificio Quiñones
Central Telefónica (511) 209 - 8530
www.gob.pe/mindef

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TORRICO HUERTA Jose Luis FAU 20131367938 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2021 22:44:44-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

INFORME LEGAL N° 00394-2021-MINDEF/SG-OGAJ

MINISTERIO DE DEFENSA V° B° W.SIFUENTE OGAJ

Para : Abogado
José Angel Valdivia Morón
Secretario General

De : Abogado
José Luis Torrico Huerta
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 5267/2020-CR, "Ley que establece disposiciones para agilizar la entrega de las donaciones efectuadas en estado de emergencia y por desastres naturales"

Referencia : a) Oficio Múltiple N° D00110-2021-PCM-SC
b) Oficio N° 00818-2021-MINDEF/SG
c) Oficio N° 1028-2021-INDECI/5.0
Hoja de Trámite N° 028435-2020
Hoja de Trámite N° 003372-2021
Hoja de Trámite N° 006681-2021
Hoja de Trámite N° 007992-2021

Fecha : Lima, 10 de mayo del 2021

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

I. ANTECEDENTES:

1.1 Mediante el documento de la referencia a), la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5267/2020-CR, "Ley que establece disposiciones para agilizar la entrega de las donaciones efectuadas en estado de emergencia y por desastres naturales", remitido por el Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República.

1.2 Con el documento de la referencia b), su Despacho solicita al Instituto Nacional de Defensa Civil remita un informe respecto a la propuesta legislativa.

1.3 Ante ello, mediante el documento de la referencia c), el referido organismo público emite opinión técnica sobre el particular, remitiendo el pronunciamiento técnico de sus aéreas competentes.

II. ANÁLISIS:

Competencia de la Oficina General de Asesoría Jurídica

2.1. El literal a) del artículo 30 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2016-DE, señala como función de la Oficina General de Asesoría

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Defensa, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://www.mindef.gob.pe/validate e ingresando los siguientes datos: Código: CQEVVZ, clave: 5170

Jurídica asesorar a la Alta Dirección y a los órganos del Ministerio de Defensa sobre aspectos jurídicos relacionados con las competencias del Sector, debiendo ser necesario contar previamente con el informe técnico elaborado por el órgano o entidad correspondiente.

2.2. Al respecto, de la revisión de los antecedentes apreciamos que se cuenta con el pronunciamiento técnico emitido por el Instituto Nacional de Defensa Civil.

De la iniciativa legislativa

2.3. El proyecto de Ley bajo comentario tiene como objeto agilizar el trámite y la distribución de los bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado, instituciones privadas u otros, y pueda canalizarse de manera directa a efectos que lleguen oportunamente a los pobladores afectados en un Estado de Emergencia declarado por epidemia, pandemia o por desastres naturales.

2.4. La agilización del trámite y distribución de bienes dentro de una declaratoria de Estado de Emergencia, se propone canalizar a través de organizaciones sociales, vecinales, comunitarias y religiosas de la jurisdicción afectada por la emergencia, las que tendrían que estar inscritas, por el tiempo que dure el periodo de emergencia, en un "Registro de Organizaciones", administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el cual queda habilitado una vez que la Ley entre en vigencia.

2.5. Finalmente, el proyecto en mención propone que la Contraloría General de la República realice las acciones de control respectivas, de conformidad con la Ley del Sistema Nacional de Control y normas complementarias.

De las competencias del Sector Defensa

2.6. El Decreto Legislativo Nº 1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, establece en su artículo 3 que el Sector Defensa comprende al Ministerio de Defensa como órgano rector, el Comando Conjunto de las Fuerza Armadas, las Fuerzas Armadas, las entidades públicas y las empresas bajo su ámbito de competencia y responsabilidad política y funcional.

2.7. Asimismo, el artículo 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), concordante con el artículo 8 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, establece que el Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI es un organismo público ejecutor que conforma el SINAGERD, responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, <u>en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación</u>.

2.8. En tal sentido, considerando que mediante Decreto Supremo Nº 002-2016-DE se aprueba la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil al Ministerio de Defensa y teniendo en cuenta que el proyecto de Ley materia de análisis guarda relación con la atención a personas afectadas en situaciones de emergencia, lo cual incide en el proceso de respuesta de la gestión del riesgo de desastres, este Ministerio resulta competente para emitir opinión respecto a la materia abordada en el proyecto de ley bajo análisis.

Evaluación del proyecto de ley

2.9. Al respecto, mediante Oficio N° 1028-2021-INDECI/5.0, el Instituto Nacional de Defensa Civil remite el Informe Legal N° 080-2021-INDECI/5.0 a través del cual su Oficina General de Asesoría Jurídica recoge

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Defensa, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://www.mindef.gob.pe/validate e ingresando los siguientes datos: Código: CQEVVZ, clave: 5170

los argumentos técnicos sostenidos por la Dirección de Política, Planes y Evaluación, de la Oficina General de Administración y de la Dirección de Respuesta, señalando lo siguiente:

a) La Dirección de Políticas, Planes y Evaluación, a través del Informe Técnico N° 002- 2021-INDECI/12.1, concluye que la entrega de bienes de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia o desastre, se realiza según lo dispuesto en la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, a través de los Gobiernos Locales de cada jurisdicción en aplicación del principio de subsidiaridad, no siendo necesario mayor regulación.

   Asimismo, indica que el proyecto de Ley no contribuye a la distribución de bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado, instituciones privadas u otros; en vez de ello, crea confusión por cuanto la entrega de bienes de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia o desastre es realizada por los Gobiernos Locales.

b) La Oficina General de Administración, a través del Informe Técnico N° 005-2021 INDECI/6.4, emite opinión indicando que se advierte una falta de concordancia normativa entre el Proyecto de Ley N° 5267/2020-CR y la regulación actualmente vigente en el ordenamiento jurídico, específicamente en la Ley N° 29664 y su Reglamento.

c) La Dirección de Respuesta, a través del Informe N° 003-2021-INDECI/11.0, señala que la versión del Proyecto no contempla aspectos importantes que se dan en el flujo de gestión de las donaciones: donante, entidad pública que debe aceptar la donación, logística de las entidades para el almacenamiento, distribución y transporte de los bienes donados hasta la entrega física a las familias afectadas por la COVID – 19.

   Asimismo, señala que la fórmula legal planteada, podría fomentar el aprovechamiento o enriquecimiento de personas o grupo de personas, si no se toman las medidas o control adecuado y se garantice la entrega de los bienes alimentaria y no alimentaria a las familias afectadas por la COVID-19; por lo que, considera que no es viable técnicamente la distribución directa de las donaciones alimentarias y no alimentarias.

En razón a los argumentos señalados por las referidas dependencias, la citada Oficina General señala que el objetivo de la Ley N° 31126, que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para ampliar el apoyo o atención alimentaria temporal ante desastres naturales o emergencia sanitaria y optimizar la labor de los comedores populares, en el tema de fondo (entrega de bienes), vendría a ser la misma del proyecto de Ley, por lo cual ya estaría regulado; por lo que, concluye que la citada iniciativa legislativa resulta inviable.

2.10. Por otro lado, de la revisión del proyecto de Ley materia de análisis, esta Oficina General considera pertinente señalar lo siguiente:

a) La Ley Nº 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, establece los lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia; por lo que, corresponde

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Defensa, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://www.mindef.gob.pe/validate e ingresando los siguientes datos: Código: CQEVVZ, clave: 5170

analizar la propuesta normativa en razón a las disposiciones contempladas en la precitada Ley y su Reglamento.

b) Al respecto, el artículo 2 del Reglamento de la Ley Nº 26889, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2006-JUS, indica que ***"la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración"***.

El proyecto de Ley bajo análisis desarrolla la problemática evidenciada en la ejecución del Decreto de Urgencia N° 033-2020 que autorizó a los Gobiernos Locales, de manera excepcional durante el Año Fiscal 2020, a efectuar la adquisición y distribución de bienes de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar, a favor de la población en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19; no obstante, considerando que el proyecto de Ley guarda relación con la distribución de los bienes, productos y subvención económica entregados por el Estado a los pobladores afectados en un Estado de Emergencia declarado por epidemia, pandemia o por desastres naturales, se advierte que no se ha desarrollado información relacionada al mecanismo de distribución de subvenciones económicas, ni la exposición de la problemática existente en la atención de población afectada por emergencias a consecuencia de desastres naturales, con el propósito de justificar la necesidad de la medida propuesta.

Al respecto, cabe indicar que a través de la Ley N° 29664, se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) como sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de 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.

Asimismo, el artículo 2 de la referida Ley establece que su aplicación y cumplimiento es obligatorio para todas las entidades y empresas públicas de todos los niveles de gobierno, así como para el sector privado y la ciudadanía en general. En esa misma línea, el artículo 4 de la citada Ley recoge los principios que rigen la Gestión del Riesgo de Desastres, entre los cuales se considera el "Principio protector[1]" y el "Principio de subsidiaridad[2]".

Bajo dicho contexto, el artículo 47 del Reglamento de la Ley N° 29664, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, establece que la asistencia humanitaria comprende diversas actividades, entre las que se considera la distribución de bienes de ayuda humanitaria. Además, dispone que los Gobiernos Regionales tienen a su cargo custodiar los bienes de ayuda humanitaria y distribuirlos a los Gobiernos Locales, siendo estos últimos responsables de la entrega de los bienes de ayuda humanitaria en su respectiva jurisdicción, en aplicación del principio de subsidiariedad.

---

[1] **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.

[2] **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.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Defensa, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://www.mindef.gob.pe/validate e ingresando los siguientes datos: Código: CQEVVZ, clave: 5170

Sobre ello, cabe indicar que de conformidad con el artículo 14 de la citada Ley N° 29664, los gobiernos regionales y gobiernos locales, como integrantes del SINAGERD, formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector.

Por su parte, el artículo 19 del referido Reglamento define a las Plataformas de Defensa Civil, los cuales constituyen espacios permanentes de participación, coordinación, convergencia de esfuerzos e integración de propuestas, que se constituyen en elementos de apoyo para la preparación, **respuesta** y rehabilitación, lo cual involucra el sub proceso de asistencia alimentaria al formar parte del proceso de respuesta.

En adición a ello, el artículo 20 de dicho cuerpo normativo establece como funciones de las Plataformas de Defensa Civil, las de (i) Formular propuestas para la ejecución de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación, con el objetivo de integrar capacidades y acciones de todos los actores de la sociedad en su ámbito de competencias, y (ii) Convocar a todas las entidades privadas y a las organizaciones sociales, promoviendo su participación en estricta observancia del principio de participación y de los derechos y obligaciones que la Ley reconoce a estos actores.

De otro lado, mediante la Ley N° 31126, que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para ampliar el apoyo o atención alimentaria temporal ante desastres naturales o emergencia sanitaria y optimizar la labor de los comedores populares, se establecen funciones específicas exclusivas a las municipalidades provinciales y distritales para *"registrar, organizar, administrar y ejecutar iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria, con participación de la población"*; y, adicionalmente, atribuye como función exclusiva del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, la de *"brindar asistencia técnica a los gobiernos locales en el registro, organización, administración y ejecución de iniciativas ciudadanas de apoyo alimentario temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria, con participación de la población"*.

En ese sentido, en razón a lo señalado previamente, se advierte que el proyecto de Ley bajo comentario no ha evaluado el ordenamiento jurídico vigente a fin de determinar la viabilidad jurídica y necesidad de las medidas planteadas a la problemática expuesta en su sustentación, toda vez que, no ha identificado los mecanismos legales vigentes con los cuales se podría dar solución o atender la situación que describe.

Finalmente, si bien el artículo 3 de la Ley N° 27785, Ley del Sistema Nacional de Control, considera dentro de su ámbito de aplicación a las *entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales, exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban o administren,* el extremo del proyecto de ley en relación a la intervención de la Contraloría General de la República en las acciones de control que correspondan, no ha sido sustentado en la exposición de motivos.

c) Por su parte, el artículo 3 del referido Reglamento, establece que: *"**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 afecten a los actores, la sociedad y el bienestar general**, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. **La necesidad de la norma***

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Defensa, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://www.mindef.gob.pe/validate e ingresando los siguientes datos: Código: CQEVVZ, clave: 5170

debe ser justificada dada la naturaleza de los problemas, costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos".

Al respecto, de la revisión de la sustentación del proyecto de ley, se aprecia que en el análisis costo – beneficio, se ha indicado lo siguiente: *"La inscripción o reconocimiento de estas entidades como organismos receptores y de canalización de la ayuda en Estado de Emergencia ya sea por Epidemias o Pandemia o desastres naturales, no generan ninguna previsión presupuestal ni mucho menos partida alguna, pero si hace necesario que la Contraloría de la República, a través de sus órganos contralores, realicen la gestión correspondiente para que esto se lleve a cabo de manera regular."* (subrayado agregado); no obstante, si bien ha identificado su nula incidencia en el presupuesto público, no se ha señalado los beneficios concretos que se esperan de la propuesta normativa, más aún que la misma adolece de una justificación respecto a la necesidad de la aprobación de la norma en razón a los problemas que lo motivan, lo cual dificulta la identificación de los beneficios que traería consigo su implementación.

d) Finalmente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 del mencionado Reglamento, en cuanto al **análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional**, se advierte que se ha consignado que el referido proyecto de ley "(...) *busca la protección de la persona, de la familia, de la comunidad y una protección real en un estado de emergencia y por emergencia sanitaria, a través de la ayuda inmediata a los pobladores, por lo que, no existe contradicción con nuestra Carta Magna, al contrario, se complementa a ella*"; sin embargo, dicho análisis exige precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes.

III.- CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

Por lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica opina que el Proyecto de Ley Nº 5267/2020-CR, "Ley que establece disposiciones para agilizar la entrega de las donaciones efectuadas en estado de emergencia y por desastres naturales", resulta inviable en mérito a los argumentos señalados en los numerales 2.9 y 2.10 del presente informe legal; por lo que, recomendamos que el presente documento sea puesto en conocimiento de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, para los fines pertinentes.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
José Luis Torrico Huerta
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Defensa

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Defensa, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://www.mindef.gob.pe/validate e ingresando los siguientes datos: Código: CQEVVZ, clave: 5170

Av. La Peruanidad S/N, edificio Quiñones
Central Telefónica (511) 209 - 8530
www.gob.pe/mindef