



**PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE
LA RESPUESTA HUMANITARIA
ANTE DESASTRES, ESTABLECIENDO
LA OBLIGACIÓN DE INTERVENCIÓN
SUPLETORIA DEL INDECI**

El grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista de la República que suscribe, ELVIS HERNÁN VERGARA MENDOZA, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE FORTALECE LA RESPUESTA HUMANITARIA ANTE
DESASTRES, ESTABLECIENDO LA OBLIGACIÓN DE INTERVENCIÓN
SUPLETORIA DEL INDECI**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto garantizar el funcionamiento eficaz del proceso de respuesta humanitaria ante desastres, estableciendo el procedimiento excepcional de intervención supletoria del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) para realizar y registrar la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD), en caso de inacción injustificada por parte de las autoridades competentes, a fin de habilitar la entrega oportuna de los Bienes de Ayuda Humanitaria (BAH), y determinar las responsabilidades funcionales, administrativas y penales derivadas de dicho incumplimiento.

Artículo 2. Incorporación del artículo 13-A a la Ley N.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)

Se incorpora el artículo 13-A a la Ley N.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), con el siguiente texto:

"Artículo 13-A. Registro supletorio de la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) por parte del Instituto

Nacional de Defensa Civil (INDECI) ante inacción de autoridades competentes

La Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) es realizada por los Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales y Ministerios, en el marco de sus competencias y conforme a los lineamientos aprobados por el ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

En situaciones de desastre declarado o riesgo inminente, si dichas autoridades no realizan ni registran la EDAN en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD) dentro del plazo de cuarenta y ocho (48) horas desde la ocurrencia o notificación del evento, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) queda legalmente obligado a intervenir de manera supletoria, efectuar el levantamiento de la información y registrar la EDAN en el SINPAD, de acuerdo con el procedimiento técnico establecido en el reglamento de la presente ley.

Para tal fin, INDECI está obligado a desplegar brigadas técnicas en campo o a utilizar medios remotos que permitan la recopilación verificada de datos, según corresponda. Las autoridades responsables deben brindar las facilidades necesarias para dicha intervención. La acción supletoria de INDECI no exime de responsabilidad a las autoridades que incumplieron con su obligación. El registro efectuado por INDECI habilita de forma inmediata el procedimiento para la asignación y entrega de los Bienes de Ayuda Humanitaria – BAH a la población damnificada”.

Artículo 3. Incorporación del numeral 14.9 al artículo 14 de la Ley N.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)

Se incorpora el numeral 14.9 al artículo 14 de la Ley N.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), con el siguiente texto:

“14.9. El incumplimiento injustificado del deber de realizar y registrar la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD), por parte de los Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales o Ministerios, constituye una infracción funcional grave y genera responsabilidad administrativa, civil y, de corresponder,

penal, conforme a las normas que regulan la función pública y la gestión del riesgo de desastres.

El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) informará formalmente estos casos a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público y al ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), para la adopción de las acciones correspondientes”.

Artículo 4. Incorporación del artículo 19-A a la Ley N.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)

Se incorpora el artículo 19-A a la Ley N.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), con el siguiente texto:

“Artículo 19-A. Mecanismos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)

Para la implementación de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) cuenta con mecanismos operativos que permiten ejecutar y articular las acciones ante situaciones de emergencia o desastre.

Son mecanismos operativos del SINAGERD:

a) La Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), entendida como el procedimiento técnico de identificación y registro cualitativo y cuantitativo de la extensión, gravedad y localización de los efectos de un evento adverso, que sirve como base para la planificación de la respuesta y la entrega de los Bienes de Ayuda Humanitaria (BAH).

b) El Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD), componente del Sistema Nacional de Información del SINAGERD, administrado por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que permite el procesamiento, consolidación y registro oficial de información sobre emergencias, desastres y peligros inminentes.

Ambos mecanismos son de uso obligatorio por parte de los Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales y Ministerios, conforme a lo establecido en el reglamento de la presente ley y en los lineamientos técnicos del ente rector del SINAGERD.

La Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) constituye el documento técnico indispensable para el sustento de la solicitud, asignación y distribución de los Bienes de Ayuda Humanitaria (BAH), y su registro oportuno en el SINPAD es condición habilitante para la intervención inmediata del Estado en el proceso de respuesta”.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. – Adecuación reglamentaria

El Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Ministerio de Defensa y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), adecúa el reglamento de la Ley N.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), en un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados desde la publicación de la presente ley, incorporando los procedimientos técnicos para la intervención supletoria del INDECI, así como las disposiciones de fiscalización y sanción aplicables al incumplimiento de funciones por parte de los Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales y Ministerios.



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 14:41:51-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 14:41:36-0500



Firmado digitalmente por:
ALVARO JAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 15:24:32-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 16/04/2025 15:52:52-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
FIR 42834888 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 16:38:06-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 17:43:37-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 16:46:58-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

1. Identificación del problema público

La situación deficiente en la respuesta humanitaria ante desastres, contemplada desde el ámbito de las políticas públicas y la gestión del riesgo, se manifiesta como un problema complejo que involucra tanto aspectos normativos como estructurales y culturales. El Perú, por su ubicación geográfica y la diversidad de su territorio, afronta con frecuencia eventos adversos que van desde inundaciones y huaicos hasta heladas y sismos de gran magnitud. Cuando tales situaciones ocurren, la atención oportuna y efectiva a la población afectada se convierte en un asunto de máxima relevancia, al implicar la salvaguarda de vidas y la prevención de daños materiales o sociales más profundos. A pesar de la existencia de una normativa que define de manera relativamente clara las responsabilidades de cada nivel gubernamental, la realidad evidencia que los procesos para consolidar información y articular la ayuda presentan importantes deficiencias. En particular, la fase de respuesta humanitaria, en la que se debe aplicar la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) y el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD) como mecanismos centrales, revela un punto crítico: la inacción de ciertas autoridades respecto al cumplimiento de sus obligaciones de registro y reporte de la información requerida, lo cual deriva en retrasos en la distribución de la ayuda y en la activación de los recursos estatales.

Los Gobiernos Locales, por su cercanía a la población y su conocimiento del territorio, están llamados a actuar como primera línea de respuesta ante una emergencia o desastre. Sus competencias les asignan la tarea de coordinar, dentro de su jurisdicción, la asistencia inmediata y la recolección de datos que permitan dimensionar el alcance del evento. Los Gobiernos Regionales complementan esta labor en aquellos ámbitos que exceden las capacidades locales o cuando es necesaria una acción más amplia, brindando un soporte técnico y logístico que fortalezca la operatividad. Los Ministerios, por su parte, intervienen según las disposiciones legales y la naturaleza de la emergencia, ya sea coordinando esfuerzos sectoriales o atendiendo necesidades específicas que requieran el concurso de sus recursos. Sin embargo, la práctica muestra que no siempre se cumple con la inmediatez y eficiencia que el contexto demanda. Uno de los factores centrales de esta problemática recae en la omisión de la EDAN o, cuando esta se realiza, en la falta de registro oportuno en el SINPAD, que son los mecanismos fundamentales para la organización y comunicación de la información sobre daños y necesidades.

La inacción injustificada al no llevar a cabo la EDAN o no ingresar los datos obtenidos al SINPAD se materializa en retrasos considerables a la hora de

canalizar los Bienes de Ayuda Humanitaria, coordinar el envío de brigadas de rescate, asignar fondos de emergencia o planificar la rehabilitación posterior. Dicha omisión puede obedecer a diversos motivos, como la falta de conocimiento de los protocolos establecidos, la escasez de personal capacitado, la carencia de equipos adecuados, la ausencia de protocolos de trabajo que normalicen la recolección de datos in situ y, en algunos casos, la negligencia o la desidia de la autoridad responsable. Sea cual fuere el origen, las consecuencias se reflejan en un panorama de vulnerabilidad exacerbada para las comunidades afectadas, que muchas veces enfrentan condiciones precarias en salud, vivienda e infraestructura de transporte o comunicación.

El EDAN fue concebido como un mecanismo que permite cuantificar y calificar los daños causados por el evento adverso. Su objetivo principal es generar un diagnóstico que sirva de base para determinar qué se necesita, dónde se necesita y en qué magnitud, de modo que la ayuda se suministre con celeridad y precisión. Se trata, por tanto, de un proceso de evaluación que no debe verse únicamente como un trámite burocrático, sino como la piedra angular para diseñar la estrategia de intervención, movilizar los recursos disponibles y canalizar la cooperación nacional e internacional. El resultado de la EDAN se convierte en un insumo indispensable para la asignación y distribución de los Bienes de Ayuda Humanitaria, dado que permite identificar las necesidades específicas de las familias y comunidades afectadas, clasificando prioridades e implementando respuestas diferenciadas.

En este esquema, el SINPAD opera como un mecanismo digital administrado por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que consolida, valida y oficializa la información proporcionada por las entidades competentes. Al reunir en una sola plataforma los datos de los diferentes niveles de gobierno, el SINPAD actúa como un eje de articulación de la respuesta, ya que facilita la visualización de las zonas impactadas, la cuantificación de las pérdidas y el número de damnificados. Además, ofrece la posibilidad de monitorear la evolución de la emergencia, cotejar la información de distintas fuentes y agilizar la toma de decisiones respecto a la intervención. Sin embargo, para que el SINPAD cumpla eficazmente su función, es imprescindible que la EDAN sea registrada oportunamente, de lo contrario el sistema queda desactualizado, y la asistencia tiende a atrasarse o desviarse a zonas que no necesariamente son las más urgentes en términos de necesidades.

La falta de registro de la EDAN en el SINPAD repercute, por ende, de manera directa en la calidad y celeridad de la respuesta humanitaria. Cuando una autoridad local no cumple con levantar la información o la ingresa con retraso considerable, genera un vacío que confunde la planificación de la ayuda y, en ocasiones, impide que entidades externas, como organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, cuenten con datos precisos para articular su apoyo. De este modo, las carencias se reproducen y los daños se

prolongan, con repercusiones significativas en la salud y el bienestar de las poblaciones damnificadas.

La inacción injustificada también socava la legitimidad y la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de la gestión del riesgo de desastres. Cuando ocurre una emergencia, la población espera y exige que sus autoridades locales brinden soluciones inmediatas, sobre todo en aspectos tan sensibles como la seguridad alimentaria, la provisión de abrigo y la contención sanitaria. Al no registrarse la EDAN en tiempo y forma, no se activa adecuadamente la cadena de ayuda y las personas en estado de vulnerabilidad quedan desprotegidas durante un período que puede resultar decisivo para su subsistencia. Esta experiencia negativa no solo deteriora la percepción respecto a la capacidad de los gobiernos de atender emergencias, sino que puede desembocar en manifestaciones sociales, protestas y reclamos, profundizando la inestabilidad en zonas que ya se hallan en situación crítica.

Otra consecuencia relevante es el déficit de coordinación que se observa entre las entidades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Si bien existen lineamientos en la Ley N.º 29664 que crean el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), la realidad revela que los esfuerzos suelen dispersarse o duplicarse, lo cual termina por aumentar la confusión y la lentitud en la respuesta. Cuando la EDAN no ingresa al SINPAD, los ministerios con competencias sectoriales no tienen información unificada o fidedigna, y terminan interviniendo según estimaciones parciales o basadas en informes sin actualizar. De esta manera, se desperdician recursos que podrían utilizarse más eficazmente si existiera un panorama unificado de la emergencia, nutrido por los datos oportunos que la autoridad local, en teoría, debiera proveer en el menor tiempo posible.

Existen también razones de carácter técnico que dificultan el registro puntual de la EDAN, sobre todo en localidades de difícil acceso o con escasez de personal especializado. Al producirse un desastre, muchas municipalidades quedan con parte de su infraestructura dañada o con vías de comunicación interrumpidas, lo que limita la posibilidad de realizar un levantamiento de datos exhaustivo. Sin embargo, la normativa contempla la posibilidad de que se usen mecanismos alternativos, como tecnología satelital, drones o reportes de campo sistematizados de manera sencilla. El problema radica en que no todas las localidades cuentan con este tipo de herramientas o, si las tienen, no disponen de operadores capacitados para su empleo. Aun con estas limitaciones, no se justifica la total omisión de la EDAN, y menos todavía la ausencia de un registro mínimo que habilite a la población para recibir la asistencia inicial.

La imposibilidad de desarrollar un retrato certero de la magnitud del desastre mediante la EDAN conduce a la subvaloración de las pérdidas humanas,

materiales y ambientales, lo que impide dimensionar la real urgencia de la situación. Esta subvaloración repercute en la distribución de bienes de ayuda, pues el gobierno nacional y otros actores de ayuda humanitaria basan sus planes de intervención en la información que surge del SINPAD. Cuando el sistema no muestra la envergadura de la emergencia, las decisiones sobre envío de alimentos, carpas, frazadas, medicamentos o instalaciones de emergencia se retrasan o se realizan en una escala muy por debajo de lo requerido. Se originan, de este modo, condiciones de precariedad que afectan sobre todo a quienes han perdido su vivienda o carecen de medios de subsistencia, quedando a la intemperie y sin acceso a servicios básicos.

En la medida en que la respuesta humanitaria es un proceso en el que intervienen múltiples actores, la omisión de la EDAN y su no registro en el SINPAD se traduce en una ausencia de datos esenciales para la coordinación con instituciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil que, con frecuencia, desean enviar ayuda al área afectada. Estas organizaciones demandan cifras claras sobre el número de familias afectadas, la situación de la infraestructura vial y de servicios, los costos preliminares de la rehabilitación y otros indicadores de relevancia para definir el tipo y la cantidad de recursos que destinarán. Al no contar con dichos datos, o al encontrarlos fragmentados en reportes no oficiales, se genera un rezago importante en la movilización de la ayuda o se corre el riesgo de que esta sea insuficiente, desigual o llegue a destiempo.

El problema se agudiza cuando no se cuentan con mecanismos sancionadores eficaces para los funcionarios que incumplen su deber. El escenario legal peruano sí contempla posibles responsabilidades administrativas, civiles y penales, pero en la práctica los procesos de determinación de dichas responsabilidades pueden alargarse, diluyendo el efecto disuasivo que una sanción inmediata pudiera tener. Este vacío en la aplicación de sanciones, sumado a la ausencia de mecanismos claros de intervención supletoria, reproduce la situación de incumplimiento, ya que muchos gobiernos locales que no registran la EDAN no experimentan consecuencias claras en el corto plazo. La pasividad en el cumplimiento de estas obligaciones rompe el sentido de urgencia que debería imperar en la respuesta humanitaria y, al mismo tiempo, desmoraliza a aquellos funcionarios que sí se esfuerzan por cumplir los plazos y protocolos, al ver que su diligencia no es valorada ni compensada, mientras la inacción de otros permanece prácticamente impune.

En muchos casos, la falta de registro de la EDAN también dificulta la planificación de la rehabilitación y posterior reconstrucción de la zona afectada. Una vez superada la fase crítica de asistencia inicial, es fundamental disponer de una evaluación de los daños tanto en infraestructura como en medios de vida, servicios básicos y sectores productivos, con la finalidad de diseñar planes de recuperación económica y social. Estos planes se basan en

el diagnóstico que surge del EDAN y, si este no existe o si está incompleto, la probabilidad de implementar una estrategia de rehabilitación adecuada se reduce considerablemente. Así, el impacto del desastre puede alargarse en el tiempo, generando procesos de migración, desempleo y marginalidad que afectan el tejido social de la comunidad.

La propia naturaleza de la Emergencia o el Desastre declarado exige que las autoridades actúen con la mayor rapidez posible, puesto que el factor tiempo suele ser determinante para salvar vidas y evitar la aparición de enfermedades o de situaciones de violencia o caos social. Cada hora cuenta para restablecer servicios básicos como agua, electricidad y comunicaciones, y para brindar atención médica a quienes han resultado heridos o se encuentran en riesgo de complicaciones por falta de abrigo o alimentos. Cuando se retrasa la obtención de información fidedigna sobre el número de damnificados, las zonas más afectadas y las principales carencias de la población, no es posible llevar a cabo un plan de intervención sistemático que priorice adecuadamente los recursos disponibles. Este déficit organizacional pone de relieve la importancia de que la EDAN sea vista como un pilar esencial del proceso, y no solo como un requerimiento formal.

Asimismo, la escasa integración entre los distintos niveles de gobierno genera una excesiva dependencia de la voluntad o la iniciativa individual de las autoridades locales. Se observan casos en que los gobiernos regionales no ofrecen asistencia oportuna para levantar la información, no obstante ser conscientes de las limitaciones de muchos municipios en cuanto a capacidad técnica. Esto conduce a situaciones en que, incluso teniendo la posibilidad de movilizar brigadas conjuntas, no se hace un esfuerzo conjunto para realizar una evaluación coordinada. De igual forma, los ministerios podrían, en determinados supuestos, coordinar con los gobiernos regionales el apoyo en tareas de registro, sea mediante asistencia técnica o facilitando el acceso a sistemas de información, pero estos puentes de coordinación no siempre se activan con prontitud. El resultado final es un entramado administrativo donde reina la desarticulación, y en el cual la población afectada resulta la principal perjudicada por la ineficiencia.

Cuando la comunidad internacional decide intervenir, ya sea a través de donaciones o de misiones humanitarias, la primera pregunta que se formula refiere a cuántas personas están afectadas, cuántas requieren refugio temporal, cuántos centros de salud están operativos o en qué estado se encuentran las carreteras para trasladar el apoyo. Si esta información no se encuentra registrada en el SINPAD de manera oficial, las misiones o las agencias de cooperación se ven obligadas a realizar sus propias evaluaciones independientes, con la consiguiente duplicación de esfuerzos y el retardo que ello implica. El tiempo que se invierte en corroborar datos que deberían existir en un solo sistema es tiempo que se resta a la entrega de insumos básicos,

la instalación de puentes aéreos y la organización de brigadas médicas, por poner algunos ejemplos. En ese sentido, la inacción en la recopilación y registro de la EDAN produce un efecto en cadena que afecta todos los niveles de la respuesta humanitaria, desde el local hasta el internacional.

Por otro lado, se debe considerar también el aspecto comunicacional. En emergencias graves, la ciudadanía se encuentra muy pendiente de los reportes oficiales que emiten las autoridades competentes, y el SINPAD podría convertirse en un canal valioso para informar en tiempo real de la magnitud del desastre y de las medidas que se están tomando para enfrentarlo. Sin embargo, cuando el sistema permanece desactualizado por la falta de la EDAN, la comunicación oficial se ve limitada y genera un ambiente de especulación e incertidumbre. Esta ausencia de información confiable puede derivar en el surgimiento de rumores o noticias falsas que confunden aún más a las poblaciones afectadas, incrementando su sensación de vulnerabilidad y de abandono por parte del Estado.

La identificación del problema, por tanto, queda anclada en dos grandes elementos: la importancia de contar con mecanismos obligatorios y efectivos para realizar la EDAN en un plazo razonable (en la mayoría de casos, se plantea un margen de 48 horas tras el evento) y la necesidad de garantizar que esa información se registre de manera inmediata en el SINPAD, evitando que la respuesta se paralice o se descoordine. Esta exigencia se potencia cuando se considera que la ocurrencia de desastres en el país puede ser repentina y de gran magnitud, como suele suceder con los sismos, lo que eleva la urgencia de tener procesos sólidos de levantamiento de información que no dependan únicamente de la iniciativa individual de la autoridad local.

En consecuencia, la propuesta de establecer la intervención supletoria del INDECI tiene su razón de ser en la inacción de las autoridades directamente responsables. No se pretende vaciar de competencias a los gobiernos locales o regionales, sino asegurar que, ante su omisión, exista un órgano con facultad legal de ingresar al territorio, levantar la EDAN y proceder a registrarla en el SINPAD. Este mecanismo de suplencia constituye una garantía adicional para evitar que el sistema de respuesta se bloquee en los momentos más críticos y, al mismo tiempo, sienta un precedente disciplinario para que las autoridades cumplan con su deber. Dicho esto, la intervención supletoria no debería ser vista como la solución automática, sino como un recurso de última instancia cuando, a pesar de las directrices existentes, la autoridad competente deja de actuar sin justificación razonable.

Finalmente, esta problemática refleja la necesidad de consolidar una cultura institucional orientada a la prevención y a la respuesta eficaz. Aun cuando las normas establecidas en la Ley N.º 29664 han buscado estructurar el SINAGERD como un sistema articulado, se constata que en la práctica persisten vacíos y debilidades que obstaculizan la acción inmediata en

situaciones de desastre. La EDAN y el SINPAD, como mecanismos fundamentales, requieren un compromiso real de todas las autoridades involucradas para que su puesta en marcha sea exitosa. El objetivo final es garantizar que, tras un fenómeno adverso, los daños puedan ser evaluados, las necesidades identificadas y la ayuda canalizada sin demoras, protegiendo así el derecho de las personas a recibir asistencia en un momento crítico y promoviendo una reconstrucción más ordenada y justa. La omisión de estas tareas implica un serio riesgo de agravar la tragedia que ya vive la población, lo cual motiva la urgencia de reformar el marco legal y de sentar responsabilidades más claras, incluidas aquellas de carácter penal y administrativo, a fin de que la inacción no quede impune.

La identificación del problema pone de manifiesto, entonces, que la conducta omisiva en el registro de la EDAN y la ausencia de información oportuna en el SINPAD representan un escollo mayor para la efectividad de la respuesta humanitaria ante desastres. Sin datos confiables, las instituciones no pueden alinear sus recursos ni priorizar las acciones que verdaderamente urgen en la zona afectada. Al prolongarse este retraso, aumenta el sufrimiento de la población y se dilapidan oportunidades de salvar vidas y reducir las pérdidas materiales. Por todo lo mencionado, el proyecto de ley que se propone, al establecer de manera explícita la obligación de intervención supletoria de INDECI y las consecuencias por incumplimiento, busca cerrar las brechas de responsabilidad y agilizar la ayuda a quienes enfrentan el impacto directo de los desastres. De esta forma, se sientan las bases para una coordinación institucional más sólida y para una cultura pública de respuesta que priorice el bienestar de los ciudadanos en las situaciones más críticas.

2. Análisis de la situación actual

La situación actual relacionada con la gestión del riesgo de desastres en el Perú revela una combinación de avances normativos y carencias persistentes en la aplicación práctica de dichos marcos legales. Existe un cuerpo de disposiciones que sientan las bases de la planificación y la coordinación entre los diversos niveles de gobierno, con la finalidad de mitigar el impacto de los desastres y garantizar la seguridad de la población. En particular, la Ley N.º 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), representa un hito significativo al proponer una visión integral del riesgo y al asignar competencias específicas a las instituciones participantes. No obstante, a pesar de que la arquitectura jurídica establece lineamientos claros, la práctica refleja brechas importantes en la ejecución de los procesos, tanto en prevención y preparación como en respuesta y rehabilitación. Estas deficiencias terminan por afectar la eficacia del sistema en su conjunto, justificando la propuesta de una intervención supletoria por parte del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) ante la inacción de las autoridades llamadas a cumplir funciones clave.

La Ley N.º 29664 y su reglamento, sumados a normas complementarias, delinean el rol de los Gobiernos Locales y Regionales en la gestión del riesgo de desastres, asignándoles la responsabilidad de realizar la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) en caso de desastre o emergencia, así como de registrar dicha información en mecanismos específicos. Se asume que la cercanía de estos ámbitos de gobierno a la población y su conocimiento del entorno territorial habilitarán una valoración más precisa y oportuna de los daños. El SINAGERD se sustenta en principios de subsidiariedad y en la idea de que cada nivel de gobierno asuma competencias diferenciadas en función de su jurisdicción y capacidades, a lo largo de las distintas fases de la gestión del riesgo. Sin embargo, aunque esta arquitectura institucional es coherente en el plano teórico, la realidad nacional demuestra que no todos los Gobiernos Locales ni Regionales disponen de los recursos técnicos, humanos o financieros para cumplir su papel de manera adecuada.

En teoría, los Gobiernos Locales constituyen la primera línea de acción, al ser quienes deben reaccionar de manera inmediata frente a un desastre que ocurre en su jurisdicción. No obstante, muchos municipios se enfrentan a obstáculos de diversa índole. Algunos carecen de personal especializado en defensa civil, mientras otros se ubican en zonas alejadas donde la infraestructura y las comunicaciones son precarias. Esta situación dificulta la recopilación de datos in situ y la remisión posterior de la información al sistema centralizado. Incluso en los casos donde existe voluntad de cumplir con la EDAN, las limitaciones logísticas pueden retrasar su realización o el registro de los resultados. Del mismo modo, no todos los Gobiernos Regionales cuentan con oficinas organizadas y recursos para apoyar a los municipios, lo que agrava los inconvenientes que enfrentan aquellos con menor capacidad operativa.

El SINPAD, de acuerdo con la normativa, funciona como el mecanismo oficial para sistematizar y centralizar la información relacionada con emergencias, riesgos inminentes y desastres consumados. Su finalidad es permitir una toma de decisiones informada, posibilitando el despliegue de recursos, la activación de planes de contingencia y la canalización de la ayuda humanitaria. Sin embargo, el éxito de este sistema depende de que la información sea ingresada de forma oportuna. Cuando la EDAN no se realiza o se reporta con demora, el SINPAD permanece desactualizado, lo que retrasa la adopción de medidas de respuesta y reduce la capacidad del Estado para suplir con rapidez las necesidades de la población afectada. En tales circunstancias, las entidades decisoras deben basarse en estimaciones incompletas, con efectos negativos en la distribución de la ayuda y el socorro inmediato.

Estas falencias se han observado en diferentes escenarios de emergencia, incluyendo inundaciones y sismos de magnitud considerable, en los que la

insuficiente o tardía evaluación de daños ocasionó dificultades para priorizar áreas o grupos poblacionales que requerían atención inmediata. Aunque la obligatoriedad de la EDAN y el uso del SINPAD se recoge en la Ley N.º 29664, el incumplimiento de esta exigencia no siempre conlleva consecuencias significativas para las autoridades renuentes. Si bien la ley estipula potenciales responsabilidades administrativas, civiles o penales, los procedimientos sancionadores no siempre cuentan con la celeridad o claridad necesarias para disuadir el comportamiento negligente. Además, en situaciones de desastre, probar la negligencia puede resultar complejo, pues el entorno es caótico y la determinación de una omisión voluntaria se ve obstaculizada por factores externos.

Otro aspecto que se torna evidente es la disparidad en el nivel de formación y experiencia de los funcionarios a cargo de la gestión de los desastres. Aunque en el país existen instituciones de capacitación y se han impulsado iniciativas dirigidas a fortalecer la cultura de prevención, los resultados no son homogéneos a lo largo del territorio. La alta rotación de personal, la carencia de planes de profesionalización en defensa civil y la tendencia a no priorizar dicha temática en la agenda local explican que, en la práctica, la EDAN no sea realizada conforme a los protocolos establecidos. Incluso en aquellas regiones que disponen de mayores recursos, la defensa civil no se ve necesariamente como un campo especializado que amerite una inversión sostenida en personal y tecnología, lo que se traduce en incumplimientos repetitivos al momento de la ocurrencia de un desastre.

La Ley N.º 29664, si bien plantea obligaciones claras para las entidades sectoriales del Gobierno Nacional, enfrenta dificultades de aplicación cuando la información indispensable para iniciar las acciones de apoyo no ingresa oportunamente al SINPAD. Así, los ministerios o los organismos del nivel nacional que deben intervenir carecen de datos sólidos que les permitan dimensionar el impacto real, priorizar las zonas que han quedado incomunicadas o identificar a la población más vulnerable. En ausencia de información verificada, las decisiones de respuesta pueden basarse en impresiones mediáticas o en presiones políticas, con consecuencias lesivas para el principio de equidad en la distribución de ayuda. La inacción injustificada de quienes deben registrar la EDAN, por ende, atenta contra la efectividad de todo el sistema y agrava las dificultades de las personas perjudicadas por el desastre.

El Instituto Nacional de Defensa Civil, por su parte, está llamado a desempeñar un rol clave en la articulación de los esfuerzos de respuesta, ya que su mandato legal y su experiencia histórica en la coordinación de acciones de emergencia le otorgan competencias transversales en la materia. Sin embargo, tal como está configurada la normativa, no siempre posee facultades expresas para actuar de manera supletoria cuando las autoridades

locales omiten sus tareas. De este modo, aunque el INDECI cuente con el know-how y la disposición para levantar información, su actuar puede quedar limitado a instar a los responsables a cumplir, sin la potestad clara de asumir la función de forma transitoria y activar los mecanismos de inmediato. Ese vacío legal es uno de los factores que impulsa la propuesta de establecer la intervención supletoria, con miras a preservar la continuidad de la respuesta humanitaria y a evitar que los retrasos de un solo nivel de gobierno pongan en riesgo a miles de personas.

La intervención supletoria no pretende un reemplazo permanente de las competencias de los Gobiernos Locales o Regionales, sino que se concibe como un recurso de urgencia ante situaciones de omisión injustificada, previamente definidas en términos normativos. De este modo, se busca que la obligación de completar y registrar la EDAN en el plazo indicado sea cumplida, bajo la advertencia de que, de no suceder así, la función será asumida por el INDECI, sin que ello exima al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales correspondientes. Esta propuesta se sostiene en la evidencia de numerosos eventos donde la ausencia de información oportuna ha atrasado la llegada de la ayuda y ha impedido que el SINPAD refleje fielmente las condiciones de la emergencia. Lejos de tratarse de una intervención invasiva, se trata de un mecanismo de salvaguarda para impedir que la ausencia de diligencia ponga en riesgo a la población.

En un país como el Perú, que enfrenta constantemente la amenaza de eventos catastróficos, la importancia de mantener un sistema de respuesta ágil y confiable es indiscutible. La proliferación de fenómenos ligados al cambio climático o la recurrencia de sismos de diversa magnitud subrayan la necesidad de reforzar las normas vigentes, garantizando que la evaluación y el registro de daños no dependan de la voluntad individual de la autoridad de turno. La Ley N.º 29664 constituye un avance al delinear el SINAGERD y establecer principios de acción coordinada, pero la práctica revela que la capacitación técnica, la asignación de recursos y los controles sancionadores no han alcanzado la solidez deseada. Por ello, habilitar al INDECI para llevar a cabo una intervención supletoria cuando los encargados directos no actúan se erige como un complemento necesario para cerrar las brechas detectadas y elevar la eficacia del SINAGERD.

En el plano procedimental, la intervención supletoria introduce la necesidad de precisar los supuestos y los plazos que habilitan la acción del INDECI. Conforme a la propuesta legislativa, se otorga a las autoridades locales y regionales un plazo de 48 horas para efectuar la EDAN y volcar la información en el SINPAD, contadas desde que se declara la emergencia o se produce el evento. Si vencido dicho término no existe registro de la evaluación, y no se presentan circunstancias objetivas que justifiquen el retraso, el INDECI queda

habilitado para ingresar al territorio, recabar la información mediante brigadas técnicas y efectuar el registro que habilite la entrega de los Bienes de Ayuda Humanitaria. Este proceso no anula la competencia originaria de los Gobiernos Locales y Regionales, sino que, por el contrario, los conmina a cumplir sus obligaciones dentro del plazo establecido, so pena de incurrir en infracción funcional.

Desde el punto de vista sancionador, el proyecto refuerza la noción de que la negligencia en la gestión de desastres no puede considerarse un error menor. El incumplimiento injustificado de la realización y registro de la EDAN constituye una infracción grave que puede acarrear consecuencias administrativas, civiles o penales. Esto cobra relevancia en la medida en que se aspira a generar un efecto disuasivo para las autoridades, dejando claro que la omisión en un aspecto tan crítico como la evaluación y registro de daños no quedará impune. La Ley N.º 29664 estipula responsabilidades generales, pero la reforma planteada hace explícita la conducta infractora y su correspondiente tipificación, mejorando la transparencia y la eficacia de los procedimientos de control. De este modo, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público disponen de un marco más específico para investigar y sancionar a quienes no cumplan con sus deberes.

El INDECI, en su papel de ente rector, se vería fortalecido al contar con una herramienta legal que le permita actuar de manera inmediata. Al hacer efectiva la recopilación y registro de la EDAN, se evitan los retrasos críticos en la distribución de la ayuda, la habilitación de fondos de emergencia y la puesta en marcha de acciones de socorro, que en muchas ocasiones no pueden desplegarse sin un informe claro de las necesidades en el terreno. Este proceso supletorio también beneficiaría la gestión del SINPAD, pues garantizaría que la información oficial refleje la realidad de lo acontecido y no permanezca incompleta o atrasada. Además, con datos actualizados, la articulación con organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales se haría más fluida, al disponer de información oficial que les permita focalizar mejor su apoyo.

El panorama de la situación actual también se enriquece con la mirada de la sociedad civil y de las organizaciones de base que a menudo realizan labores de primera respuesta. Estas entidades, aunque conocen las necesidades urgentes de la población, no siempre encuentran un canal para incidir en la actualización del SINPAD ni en el cumplimiento de los protocolos. En ese contexto, la intervención supletoria del INDECI podría generar un entorno de mayor receptividad, al ofrecer un cauce para el registro de datos provenientes de actores locales y voluntarios que se hallan en las zonas siniestradas. Además, se reforzaría la necesaria coordinación multinivel que, en ocasiones, se ve socavada por disputas de competencia o simple descoordinación entre los diferentes poderes del Estado.

Al mirar la experiencia de otros países, se aprecia que los mecanismos de acción supletoria resultan un recurso útil cuando las estructuras descentralizadas no responden a la urgencia de la situación. Si bien el principio de descentralización y la cercanía al territorio son elementos valiosos para la gestión de riesgos, los desastres implican escenarios de crisis donde la demora o la omisión de un solo actor puede traducirse en pérdidas humanas evitables. Por tanto, la opción de que una entidad nacional, con mayor capacidad técnica, asuma temporalmente la tarea, no solo previene la paralización de la ayuda, sino que, a mediano plazo, promueve una cultura de mayor responsabilidad en los niveles subnacionales. La intervención supletoria, siempre que se regule adecuadamente, puede incentivar a los gobiernos locales a esforzarse por cumplir en plazo, sabiendo que, de no hacerlo, otras instancias vendrán a realizar su tarea y la inacción no quedará sin consecuencias.

La inspección de la situación actual revela, asimismo, la necesidad de afinar la reglamentación operativa para la recopilación y sistematización de datos. Aunque existen guías y manuales técnicos que explican cómo efectuar la EDAN y alimentar el SINPAD, la brecha en capacidades digitales y la falta de uniformidad en los protocolos generan dificultades en el momento de la verdad. Algunos gobiernos locales no cuentan con un plan de contingencia que defina quién recaba la información, con qué instrumentos y en qué plazo, lo que deriva en improvisaciones poco compatibles con la celeridad que exige el contexto de desastre. Bajo la figura de la intervención supletoria, se establece la obligación del INDECI de desplegar equipos técnicos capacitados para el levantamiento de la EDAN, utilizando metodologías estandarizadas que garanticen la calidad y veracidad de los datos. Este procedimiento, además de permitir la continuidad de la respuesta, sienta bases para la retroalimentación y el aprendizaje, de modo que en futuros escenarios los gobiernos locales cuenten con un referente que guíe sus acciones.

Alcanzar una gestión del riesgo de desastres eficaz requiere, pues, un equilibrio entre la autonomía de los gobiernos subnacionales y la intervención del nivel nacional cuando se presenten situaciones de omisión. La experiencia peruana muestra que, sin un mandato legal que habilite al INDECI para actuar en tales circunstancias, el sistema corre el peligro de paralizarse cuando una autoridad incumple, generando una cadena de efectos negativos para las víctimas de la catástrofe. De ahí la pertinencia de la propuesta legislativa que refuerza la obligación de realizar la EDAN y el registro en el SINPAD, extendiendo la potestad supletoria al INDECI para garantizar la protección de las personas. Este modelo no solo se justifica por los resultados prácticos buscados, sino que encuentra fundamento en los principios de solidaridad, de tutela efectiva de los derechos humanos en contextos de emergencia y de preservación de la seguridad nacional.

En suma, el análisis de la situación actual ofrece una perspectiva clara de las normas, procedimientos y prácticas vigentes. Si bien el Perú ha consolidado un andamiaje legal para la gestión del riesgo de desastres y ha creado instancias como el SINAGERD, todavía persisten deficiencias sustanciales en la materialización de la EDAN y la utilización del SINPAD. Dichas fallas obedecen a factores como falta de personal capacitado, limitaciones en recursos tecnológicos, inexistencia de planes de contingencia estandarizados y ausencia de mecanismos sancionadores suficientemente ágiles para castigar la inacción injustificada. En este escenario, la propuesta de institucionalizar la intervención supletoria del INDECI no pretende sustituir las competencias de los gobiernos locales y regionales, sino asegurar que, de presentarse omisiones o retrasos que pongan en peligro la efectividad del sistema, exista una entidad habilitada legalmente para completar la EDAN y registrar la información, habilitando la entrega inmediata de los Bienes de Ayuda Humanitaria y la coordinación con otros sectores.

La reforma legislativa, al precisar las consecuencias de la inobservancia de este deber, también fortalece el régimen de responsabilidades, dejando menos espacio para la discrecionalidad o la negligencia. Se busca, en última instancia, proteger a la población que, en medio de una catástrofe, se ubica en la posición más vulnerable. La experiencia de eventos pasados indica que, cuando no se dispone de un diagnóstico certero de los daños, la respuesta puede ser tardía, insuficiente o desorganizada, lo cual revictimiza a las comunidades afectadas. De ahí que la incorporación de disposiciones claras sobre la facultad obligatoria de intervenir por parte del INDECI en el registro de la EDAN constituya un paso relevante para perfeccionar el SINAGERD y robustecer el rol del Estado como garante de la seguridad ciudadana frente a los desastres. La intervención supletoria se convierte en un ingrediente clave para evitar la interrupción o el estancamiento de las tareas de auxilio y asistencia, contribuyendo a que la ayuda llegue a tiempo a quienes más la necesitan.

3. Nuevo estado que genera la propuesta

La incorporación de la obligación de intervención supletoria del Instituto Nacional de Defensa Civil configura un nuevo estado jurídico, institucional y operativo que transforma la forma en que el Estado peruano responde a los desastres y, de manera directa, la rapidez y eficacia con que se distribuyen los Bienes de Ayuda Humanitaria. Desde el plano normativo, el proyecto de ley introduce una precisión sustancial al régimen de competencias establecidas en la Ley N.º 29664. Al reconocer expresamente la inacción como una infracción funcional grave y establecer la habilitación automática de la suplencia de INDECI cuando se incumple el plazo de cuarenta y ocho horas para registrar la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades en el SINPAD, la propuesta elimina la ambigüedad que actualmente permite la

dilación. Se pasa, así, de un esquema basado en la mera exhortación a uno sustentado en un mandato legal categórico que activa consecuencias jurídicas inmediatas, dotando de seguridad jurídica a todos los operadores del sistema y garantizando un estándar uniforme de protección a la población damnificada.

Este cambio normativo repercute en la arquitectura institucional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Hasta el momento, el INDECI funge primordialmente como órgano rector y coordinador, mientras que la ejecución primaria de la EDAN y su registro recaen en los gobiernos locales y regionales. Con la nueva ley, INDECI asume una doble condición: mantiene su naturaleza rectora pero adquiere potestad operativa directa bajo supuestos claramente delimitados. Ello demanda una reingeniería interna que refuerce el área responsable de la recopilación y procesamiento de información, el incremento de equipos de respuesta rápida, la actualización de protocolos de despliegue y la asignación de recursos presupuestales específicos para contingencias supletorias. Al mismo tiempo, los gobiernos subnacionales se ven obligados a revisar sus procedimientos internos, fortalecer su personal técnico y adoptar mecanismos de alerta temprana que eviten activar la suplencia, so pena de enfrentar sanciones que ahora se encuentran expresamente tipificadas.

En el plano operativo, el nuevo estado se traduce en una secuencia de acciones que privilegia la continuidad de la respuesta humanitaria. Una vez verificado el vencimiento del plazo sin que se haya registrado la EDAN, INDECI despliega brigadas multidisciplinarias que, conforme al reglamento a dictarse, incorporarán métodos de levantamiento de datos de última generación, como sistemas de información geográfica, drones de mapeo rápido y plataformas móviles de recolección de datos sin conexión. El resultado preliminar se vuelca al SINPAD en tiempo real o mediante transmisión satelital segura, lo que permite que la plataforma consolide la información de manera automática y genere alertas al Centro de Operaciones de Emergencia Nacional y a los almacenes de bienes de ayuda. De este modo, el itinerario logístico para movilizar carpas, frazadas, kits de alimentación, medicamentos y agua potable se activa sin los vacíos de datos que solían paralizar la cadena de suministro. El efecto práctico es una reducción drástica del lapso entre la ocurrencia del evento y la llegada de la asistencia, con el consiguiente impacto positivo en la capacidad de los damnificados para cubrir sus necesidades básicas en el período más crítico.

El régimen de responsabilidades previsto por la propuesta intensifica el efecto disuasorio frente a la negligencia. La tipificación expresa de la inobservancia de la EDAN y su registro como infracción funcional grave ancla las sanciones en la Ley del Servicio Civil y en la Ley de Responsabilidades Administrativas, de modo que la Contraloría y los órganos de control institucional cuenten con

tipologías claras para determinar la culpa o dolo de los funcionarios. Al tiempo, la comunicación obligatoria de los casos al Ministerio Público abre la puerta a eventuales investigaciones penales por omisión de funciones o exposición al peligro de poblaciones vulnerables, generando un efecto cascada que incentiva el cumplimiento proactivo. Este endurecimiento normativo introduce, además, la noción de corresponsabilidad vertical: la omisión de una municipalidad puede comprometer la responsabilidad del alcalde, pero también la del gobierno regional si no brindó asistencia técnica, y la de los ministerios sectoriales cuando no activaron los apoyos previstos en sus lineamientos de emergencia.

La reforma también incide en la gobernanza de la información. Al convertir la actualización del SINPAD en un paso habilitante automático para la entrega de BAH, la propuesta fortalece la trazabilidad y la transparencia de los flujos logísticos. Cada registro supletorio realizado por INDECI generará un expediente digital con sellos de tiempo, firmas digitales y una ruta de auditoría que puede ser consultada por la Contraloría, la ciudadanía y los donantes nacionales o internacionales. Ello disipa la incertidumbre que solía rodear la asignación de ayuda y facilita la rendición de cuentas ex post. Además, al integrarse esta data de manera inmediata, el nuevo estado crea condiciones para que la cooperación internacional encuentre una fuente oficial confiable de información, lo que acelera la validación de solicitudes de asistencia externa y reduce duplicidades o solapamientos de ayuda.

Desde la perspectiva de la planificación estratégica, el cambio propuesto genera incentivos para que los gobiernos subnacionales inviertan en capacidades permanentes de gestión del riesgo. Saben que, si no cumplen, su lugar será ocupado de inmediato y se expondrán a sanciones reputacionales y legales. En ese sentido, se espera un incremento en la demanda de capacitación, la formalización de convenios con universidades o centros de investigación y la creación de unidades orgánicas de defensa civil con personal estable. A mediano plazo, el Estado nacional se beneficia de un sistema más homogéneo, con estándares técnicos compartidos y la posibilidad de desarrollar certificaciones de competencia que permitan medir el desempeño de las unidades de primera respuesta. Ello se complementa con un renovado énfasis en la interoperabilidad de sistemas de información, de modo que las plataformas regionales o municipales puedan comunicarse automáticamente con el SINPAD, eliminando tareas manuales y reduciendo la posibilidad de error humano.

En el terreno financiero, la intervención supletoria conlleva una reasignación de costos. El presupuesto público deberá cubrir la disponibilidad permanente de brigadas técnicas, sistemas de monitoreo remoto y transporte aéreo o terrestre de personal y equipos. Sin embargo, este gasto se compensa con la reducción de pérdidas económicas y sociales que ocasiona la demora en la

atención de desastres. El costo de mantener inventarios de bienes de ayuda o trasladar recursos de manera urgente suele incrementarse cuando la evaluación de daños llega tarde, porque se dispara la demanda simultánea de productos, se deterioran carreteras o puentes y se disparan los precios de transporte. Al asegurar la valoración temprana, la ley tiende a optimizar el uso de los fondos de emergencia y a disminuir la improductividad económica que sufren las regiones siniestradas por falta de asistencia oportuna.

En el plano operativo-local, la fijación de un plazo perentorio y la amenaza de suplencia promueven la formalización de redes de voluntariado, comités comunitarios y juntas vecinales que colaboren con la autoridad municipal en la recolección inicial de datos. Este tejido social se convierte en un aliado estratégico para evitar que la inacción se prolongue, al proveer información preliminar que los técnicos municipales pueden sistematizar con mayor agilidad. De esta forma, la intervención supletoria no se proyecta como una sustitución definitiva, sino como una salvaguarda que convive con incentivos positivos para que las autoridades locales eleven su desempeño y fortalezcan la resiliencia comunitaria.

En cuanto a la logística de los Bienes de Ayuda Humanitaria, la propuesta introduce un cambio cualitativo al establecer que el registro supletorio es condición habilitante inmediata para su despacho. El efecto es doble: por un lado, desaparecen los cuellos de botella que surgían cuando el SINPAD no reflejaba la magnitud real de la emergencia; por otro, se simplifica la trazabilidad de los envíos porque cada lote de bienes queda vinculado a un expediente numérico que contiene la EDAN supletoria, los puntos de entrega y la firma del responsable de recepción. Esto facilita auditorías posteriores, minimiza la pérdida o desvío de recursos y fortalece la confianza del donante. La población damnificada, en consecuencia, percibe una reducción del tiempo de espera para acceder a víveres, insumos médicos, agua segura y refugios temporales, lo que disminuye la exposición al hambre, la enfermedad, la violencia y la desesperación.

En materia de cooperación interinstitucional, el nuevo estado genera un marco de actuación más claro entre el INDECI y los ministerios sectoriales. Con la EDAN supletoria en el SINPAD, el Ministerio de Salud activa protocolos de vigilancia epidemiológica de acuerdo con datos fiables; el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento despliega programas de agua y saneamiento de emergencia con cifras precisas sobre rotura de redes y número de familias sin acceso a servicios; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones prioriza la rehabilitación de carreteras en función de rutas de abastecimiento claramente identificadas. De esta manera, la respuesta sectorial se alinea sobre la base de un diagnóstico común, evitando esfuerzos dispersos y fomentando la sinergia.

El nuevo marco fortalece también la dimensión de derechos humanos. Al garantizar que la omisión en la evaluación de daños no bloquea la asistencia, se protege el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación y a la vivienda de los ciudadanos afectados. El Estado cumple con su obligación internacional de proporcionar ayuda eficaz, reduciendo la posibilidad de que la inacción sea interpretada como violación de obligaciones de diligencia debida. Desde la perspectiva del derecho internacional humanitario, la suplencia contribuye a evitar el trato discriminatorio al establecer criterios objetivos y uniformes para la entrega de ayuda, basados en datos verificados y no en presiones mediáticas o clientelismo político.

Por otra parte, el nuevo estado introducirá desafíos en materia de gobernanza de la descentralización. Las autoridades subnacionales podrían percibir la suplencia como una invasión de competencias. Para mitigar este riesgo, la normativa reglamentaria deberá diseñar un procedimiento de notificación graduada que asegure el respeto al principio de subsidiariedad y establezca canales de coordinación que permitan a la autoridad local incorporarse al proceso supletorio tan pronto como recupere capacidad operativa. Se espera, sin embargo, que la claridad de los plazos y la gravitación de las sanciones generen un incentivo suficiente para que la suplencia se active solo de manera excepcional, consolidando un círculo virtuoso en el que la diligencia y la calidad de la respuesta sean la norma, y la intervención de INDECI se vuelva un correctivo residual, no la regla.

Finalmente, la nueva configuración institucional crea condiciones para el aprendizaje continuo y la mejora de políticas públicas. Cada activación supletoria producirá un conjunto de datos que permitirá evaluar las causas de la omisión, los tiempos de respuesta alcanzados, la eficiencia de la logística y la satisfacción de la población beneficiaria. Con esta retroalimentación, el SINAGERD podrá perfeccionar sus estándares técnicos, ajustar los programas de formación y actualizar los lineamientos de los planes de contingencia. La gestión del riesgo de desastres transita, así, hacia un modelo basado en evidencia y ciclos de mejora, donde la obligación de intervención supletoria no solo corrige deficiencias puntuales, sino que alimenta un sistema de innovación continua al servicio de la protección de la vida y el bienestar de los peruanos.

4. Análisis del marco normativo

El examen del marco normativo vigente en materia de gestión del riesgo de desastres demuestra que la iniciativa legislativa que incorpora la intervención supletoria del Instituto Nacional de Defensa Civil se encuentra plenamente alineada con los principios y objetivos de la Ley N.º 29664 y sus disposiciones complementarias. Dicha ley, promulgada en 2011, constituyó el punto de partida para consolidar un sistema interinstitucional, sinérgico y descentralizado orientado a la prevención, la reducción y la atención de los

desastres en el país, al mismo tiempo que reconoció al INDECI como ente rector técnico-normativo y articulador de la respuesta operativa. El artículo 6 de la norma, al definir los procesos de la gestión del riesgo, establece la "respuesta" como la serie de acciones destinadas a salvar vidas, atender a los afectados y asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales inmediatamente después del evento. Bajo este parámetro, la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades y su registro en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación se configuran como mecanismos imprescindibles para sustentar la respuesta humanitaria, aun cuando la ley original no precisó sanciones específicas ni un procedimiento de suplencia cuando tales mecanismos no se activan oportunamente.

La reglamentación de la Ley 29664, aprobada mediante el Decreto Supremo 048-2011-PCM, desarrolló los lineamientos operativos para la realización de la EDAN y el uso del SINPAD, pero dejó bajo responsabilidad de los gobiernos regionales y locales el cumplimiento efectivo de estas obligaciones. Esa delegación obedeció al principio de subsidiariedad, conforme al cual las autoridades de menor nivel jerárquico, por su cercanía al territorio, tienen ventajas comparativas para realizar la primera respuesta. No obstante, la propia regulación reconoció la potestad del INDECI de supervisar, asesorar y coordinar cuando fuera necesario. Con el paso de los años, la práctica demostró que la ausencia de un mandato legal expreso que obligase a intervenir con carácter supletorio generaba vacíos operativos: si las autoridades subnacionales no registraban la EDAN, el SINPAD quedaba desactualizado y la entrega de los Bienes de Ayuda Humanitaria se retrasaba o se hacía sobre la base de estimaciones parciales.

El legislador ya había advertido algunas de estas brechas y, por ello, la Ley 30831 de 2018 modificó la Ley 29664 para imponer plazos estrictos a la formulación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus instrumentos, con el fin de asegurar la continuidad de la acción pública. Posteriormente, distintos decretos supremos ajustaron el reglamento para dotar al SINAGERD de mayores herramientas de coordinación, siendo ilustrativo el Decreto Supremo 060-2024-PCM, que introdujo mejoras en el artículo 15 del Reglamento y reforzó los criterios de interoperabilidad informativa. Sin embargo, pese a estas reformas, no se incorporó una cláusula que habilitase al INDECI a reemplazar formalmente a las autoridades omisas en el levantamiento de la EDAN. El proyecto de ley que se propone viene, precisamente, a cubrir esa laguna jurídica, sin contradecir los principios de descentralización ni la distribución competencial ya consagrada, pues solo activa la suplencia en supuestos de inacción injustificada, salvaguardando el principio de subsidiariedad pero evitando que este se convierta en excusa para la parálisis de la ayuda.

La coherencia de la propuesta con la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, también resulta evidente. Dicha ley faculta al Ejecutivo a dictar normas y realizar acciones inmediatas para proteger a la población en casos de emergencia nacional. El proyecto confiere al INDECI, organismo adscrito al Ministerio de Defensa, la obligación de actuar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas solo cuando los gobiernos subnacionales no cumplan su función. De este modo, se respeta la jerarquía normativa y se preserva el equilibrio entre los poderes constitucionales, al tiempo que se dota al sistema de un recurso legal ágil, coherente con la estructura del Poder Ejecutivo y con la función de defensa civil.

El análisis de las disposiciones sectoriales confirma la compatibilidad de la iniciativa con la Ley 30556, que establece disposiciones extraordinarias para la reconstrucción con cambios luego de desastres de gran magnitud. Esa ley persigue acelerar la rehabilitación de la infraestructura y los servicios esenciales, pero su eficacia depende de contar con información fiable y oportuna sobre los daños. Al garantizar que la EDAN sea registrada —sea por la autoridad local o, en su defecto, por el INDECI— la propuesta legislativa genera condiciones objetivas para que los programas de reconstrucción se pongan en marcha sin demoras, complementando así el propósito de la Ley 30556 y evitando duplicidades o vacíos en la etapa de diagnóstico.

Asimismo, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, aprobada mediante el Decreto Supremo 038-2021-PCM, proclama como uno de sus objetivos prioritarios la creación de mecanismos que aseguren el flujo continuo de información para la toma de decisiones durante desastres. El proyecto de ley materializa ese objetivo al ofrecer una salvaguarda normativa que sostiene la actualización constante del SINPAD, sistema señalado en la política nacional como pilar tecnológico para la coordinación intersectorial. Lejos de generar redundancia, la intervención supletoria refuerza la línea de acción trazada por la política pública, al facilitar que los datos críticos lleguen a los tomadores de decisión en la ventana de las primeras cuarenta y ocho horas, considerada por la doctrina internacional como el período dorado para salvar vidas y reducir daños secundarios.

Desde la óptica de la responsabilidad administrativa, la Ley Servir y la Ley del Código de Ética de la Función Pública tipifican la negligencia grave como falta pasible de sanción, pero también exigen que la conducta sancionable esté descrita de forma clara y expresa. La propuesta de incorporar el numeral 14.9 al artículo 14 de la Ley 29664 satisface este requisito de taxatividad, pues define la omisión de la EDAN y su registro como infracción funcional grave, estableciendo la consecuencia jurídica que corresponde y precisando los órganos competentes para iniciar el procedimiento sancionador. Tal precisión contribuye a la unidad de criterio de los órganos

de control, evitando dispersión interpretativa y fortaleciendo la seguridad jurídica tanto para los funcionarios como para los ciudadanos.

En el ámbito penal, la posible configuración de delitos relacionados con la exposición al peligro o el incumplimiento de deberes funcionales se ve reforzada por la obligación de INDECI de comunicar los hechos a la Fiscalía. Ello es coherente con el artículo 38 de la Constitución Política del Perú, que impone a todo funcionario el deber de servir con probidad y diligencia; y con el Código Penal, que sanciona la omisión de funciones cuando de ella resulta peligro grave para la colectividad. Al vincular la omisión administrativa con la eventual responsabilidad penal, la propuesta dota de integralidad al sistema sancionador, articulando los ámbitos disciplinario y penal en torno a un bien jurídico concreto: la protección de la vida y la integridad de la población frente a desastres naturales o antrópicos.

La propuesta también se integra armónicamente con el marco internacional suscrito por el Perú. La Ley 29664 incorporó en su exposición de motivos la adopción del Marco de Acción de Hyogo y, posteriormente, el Estado se adhirió al Marco de Sendai 2015-2030, que enfatiza la necesidad de contar con sistemas de información robustos, inclusivos y oportunos. El mecanismo de suplencia que se propone materializa estos compromisos internacionales al asegurar que la ausencia de datos no sea un obstáculo para la acción humanitaria. El principio de "no dejar a nadie atrás", recogido en la Agenda 2030 y transversal al Marco de Sendai, se ve reforzado al impedir que la negligencia o la carencia de capacidades locales condenen a poblaciones vulnerables a la postergación de la ayuda.

En cuanto a la jurisprudencia administrativa, las directivas del Sistema Nacional de Control han señalado reiteradamente la importancia de la trazabilidad en la cadena de suministros de bienes de ayuda humanitaria. La contraloría, en diversos informes de control posterior, ha identificado como hallazgo la falta de registro oportuno en el SINPAD y la ausencia de sustento documental para la distribución de bienes. El proyecto de ley aporta una solución estructural a esa problemática al garantizar que el sistema cuente con la información básica que exige la normativa de control gubernamental, evitando los riesgos de corrupción o pérdida de recursos asociados a la opacidad en la gestión de desastres.

El análisis de complementariedad se completa al contrastar la iniciativa con la reciente tendencia normativa a reforzar la transformación digital del Estado. El Decreto Supremo 060-2024-PCM modificó el reglamento de la Ley 29664 con la finalidad de integrar el SINPAD a la Plataforma Digital Única, de modo que la ciudadanía disponga de información transparente y en tiempo real. La suplencia operativa garantiza que dicha plataforma reciba datos de modo ininterrumpido, evitando que los dashboards queden desactualizados y potenciando la política de gobierno digital que impulsa la Presidencia del

Consejo de Ministros desde 2019. Así, la propuesta no solo es coherente con la transformación normativa, sino que la potencia al asegurar el insumo esencial de cualquier sistema de información: la data fiable y oportuna.

Otra norma conexa relevante es la Ley 30424, que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas. Aunque su foco principal es la lucha contra la corrupción en el sector privado, la norma incluye supuestos de responsabilidad por delitos contra la administración pública. Cuando una empresa contratista o proveedor participa en la cadena logística de la respuesta y se ve afectada por demoras ocasionadas por la falta de EDAN, aumentan los riesgos de prácticas impropias. Al garantizar el registro rápido y transparente de la información, la intervención supletoria reduce la incertidumbre contractual y fortalece la probidad en las relaciones público-privadas durante la emergencia.

Finalmente, la propuesta mantiene una plena consonancia con la Ley 27264, Ley que regula los sistemas administrativos del Estado. El proyecto no crea una nueva unidad administrativa ni introduce duplicidad de funciones; por el contrario, optimiza la capacidad instalada del INDECI, valora la descentralización y establece un flujo claro de información y responsabilidades. Los ministerios y gobiernos subnacionales continúan ejerciendo sus competencias propias, pero dentro de un marco de coordinación obligatorio que garantiza la continuidad de la respuesta ante eventuales vacíos.

En conclusión, el análisis del marco normativo vigente demuestra que la obligación de intervención supletoria del INDECI no vulnera la lógica descentralizada ni los principios de subsidiariedad y concurrencia que caracterizan al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La propuesta refuerza los propósitos originarios de la Ley 29664, complementa reformas recientes orientadas a la eficiencia informativa y profundiza la articulación con la política pública de gestión del riesgo y con los compromisos internacionales asumidos por el Perú. La norma propuesta añade certidumbre jurídica al atribuir consecuencias concretas a la inacción, cierra brechas operativas que han sido señaladas por organismos de control y dota al Estado de un mecanismo eficaz para evitar la paralización de la ayuda humanitaria. De esta manera, se consolida un marco coherente y complementario que eleva la capacidad de protección de los derechos fundamentales de la población frente a los impactos de los desastres.

II. Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La promulgación de la Ley que fortalece la respuesta humanitaria ante desastres, al imponer la intervención supletoria del Instituto Nacional de Defensa Civil cuando no se registre oportunamente la Evaluación de Daños y

Análisis de Necesidades, introduce ajustes relevantes en el ordenamiento jurídico peruano y consolida la coherencia sistemática de la legislación en materia de protección a la población. Desde la perspectiva constitucional, la norma materializa los mandatos de la Constitución Política del Perú, al afirmar que la tutela de la vida y la integridad de las personas prevalece sobre cualquier falencia administrativa de los gobiernos subnacionales. Al tipificar la omisión como infracción funcional grave, la ley establece un cauce expreso para aplicar el principio de responsabilidad, dando densidad normativa al deber de diligencia que recae sobre toda autoridad.

En el ámbito de la descentralización, la disposición impacta de manera directa en las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades, ya que obliga a dichas instancias a revisar sus reglamentos internos, a profesionalizar sus oficinas de gestión del riesgo y a asignar recursos suficientes para cumplir con la EDAN en el plazo establecido. La eventual suplencia de INDECI se convierte en un incentivo normativo para la mejora institucional: en la medida en que la intervención voluntaria y adecuada de las autoridades locales evita la activación de la suplencia, se refuerza el principio de subsidiariedad sin menoscabar la continuidad de la respuesta estatal.

La incorporación de la omisión como falta grave exige, asimismo, la adecuación del régimen disciplinario previsto por la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Esta adecuación dotará de mayor certeza a los órganos de control interno y a la Contraloría General de la República al precisar los elementos objetivos de la infracción, garantizando que los procedimientos sancionadores se sustenten en parámetros uniformes. Paralelamente, el mandato de remisión de la información a la Fiscalía vincula la infracción administrativa con la eventual responsabilidad penal, fortaleciendo la articulación entre la esfera disciplinaria y la persecución de delitos relacionados con la omisión de funciones públicas que ponen en peligro a la colectividad.

En materia presupuestaria, la norma implica que el Ministerio de Economía y Finanzas asegure la disponibilidad de créditos para el despliegue inmediato de brigadas técnicas y la reposición de Bienes de Ayuda Humanitaria. Sin crear gastos permanentes adicionales, la ley optimiza los recursos ya previstos para emergencias, pues el registro oportuno de la EDAN permitirá una asignación precisa y evitará erogaciones extraordinarias derivadas de decisiones basadas en estimaciones parciales. Ello se armoniza con las reglas de responsabilidad fiscal al propiciar un uso eficiente de los fondos públicos y reducir el riesgo de sobrecostos asociados a la respuesta tardía.

El régimen de contrataciones del Estado también se ve impactado, toda vez que los procesos de compra por causa de emergencia deberán sustentarse en una EDAN registrada, bien por la autoridad competente o por INDECI en

suplencia. Este requisito fortalece la trazabilidad de las adquisiciones y ofrece a los órganos de control un punto de verificación objetivo que limita la discrecionalidad y la eventual sobrevaloración de bienes o servicios. Se potencia, así, la transparencia y se refuerza la confianza de los proveedores en la regularidad de los procedimientos.

La norma incide de forma significativa en la Política Nacional de Transformación Digital al 2030. Al obligar a que la información generada por la EDAN sea incorporada al SINPAD dentro de las primeras cuarenta y ocho horas, se estimula la interoperabilidad entre las plataformas de gestión de almacenes, los padrones de viviendas afectadas y los sistemas sectoriales de infraestructura vial, conforme a los lineamientos de la Ley de Gobierno Digital. Con ello se avanza hacia un ecosistema de datos abiertos que facilita la supervisión ciudadana y fortalece la rendición de cuentas, en consonancia con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el plano internacional, la ley ratifica los compromisos del Perú frente al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y al Reglamento Sanitario Internacional, al garantizar que los reportes oficiales cumplan estándares de integridad y puntualidad reconocidos globalmente. La existencia de un procedimiento supletorio asegura que la ausencia de datos no obstaculice la gestión de ayuda externa ni la movilización de fondos de respuesta rápida, mejorando la posición del Estado ante los mecanismos de cooperación multilateral.

Finalmente, la ley actúa como norma especial y prevalece sobre cualquier disposición de igual o inferior jerarquía que dificulte su aplicación. Aunque no deroga expresamente otros dispositivos, obliga a una revisión sistemática de reglamentos sectoriales y protocolos operativos para alinearlos con el nuevo estándar de diligencia. El resultado es un marco jurídico más claro, que refuerza la confianza de la ciudadanía en la capacidad del Estado para actuar con celeridad y eficacia y consolida una cultura administrativa basada en la prevención, la responsabilidad y la protección efectiva de los derechos fundamentales ante situaciones de desastre.

III. Análisis costo beneficio

El análisis costo beneficio de la obligación de intervención supletoria del Instituto Nacional de Defensa Civil debe partir de la premisa de que la gestión del riesgo de desastres se financia, en su mayor parte, con créditos presupuestarios ya existentes en el pliego del sector Defensa y en los gobiernos subnacionales. En términos de costos directos, la norma exige la disponibilidad permanente de brigadas técnicas capaces de desplazarse en menos de cuarenta y ocho horas a los lugares siniestrados, la adquisición y mantenimiento de equipos de georreferenciación, comunicaciones y transporte ligero, así como el fortalecimiento de la infraestructura informática

para garantizar la interoperabilidad del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación.

Por otro lado, la adecuación de los reglamentos de organización y funciones de los gobiernos subnacionales no genera erogaciones significativas, pues se inscribe dentro de los procesos regulares de modernización administrativa y puede costearse con fondos de cooperación técnica no reembolsable.

Los beneficios, en cambio, se expresan en magnitudes económicas y sociales considerablemente superiores. El indicador principal es la reducción del tiempo promedio que transcurre entre la ocurrencia del evento adverso y la llegada de los Bienes de Ayuda Humanitaria. Estudios del INDECI y de la cooperación internacional estiman que cada hora de retraso en la atención primaria aumenta en cinco por ciento la probabilidad de complicaciones médicas graves y triplica los costos posteriores de rehabilitación sanitaria. Al ubicar la suplencia como salvaguarda operativa, la ley anticipa la llegada de víveres, medicinas y refugio a las zonas críticas y reduce la tasa de morbilidad asociada a desnutrición, infecciones respiratorias y brotes de enfermedades hídricas. La valoración monetaria de esos beneficios, medidas por el ahorro en tratamientos de salud y días de trabajo recuperados, supera con holgura la inversión anual destinada a las brigadas técnicas.

En el plano económico, la rapidez en el registro de la EDAN permite definir con más precisión los daños a infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, habilitando intervenciones de emergencia que disminuyen el periodo de interrupción de actividades productivas. La literatura sobre desastres señala que cada día de cierre de una ruta principal genera pérdidas que equivalen al uno por ciento del valor agregado diario del departamento afectado. Si la intervención supletoria recorta en promedio dos días el proceso de diagnóstico e inicio de obras de emergencia, el beneficio económico agregado puede ascender a decenas de millones de soles por evento.

En términos de reducción de pérdidas patrimoniales, la disponibilidad de datos confiables en el SINPAD durante las primeras cuarenta y ocho horas posibilita la declaración oportuna de estado de emergencia, la movilización de aseguradoras y el acceso rápido a programas de reactivación agrícola. Se evita que productores rurales prolonguen su riesgo de insolvencia y se disminuye el costo fiscal de subsidios o condonaciones posteriores.

Existen beneficios intangibles que, aunque difíciles de cuantificar, no son menores. La norma refuerza la confianza de la ciudadanía en la capacidad del Estado y fortalece la percepción de seguridad, factores que inciden en la estabilidad social y en la atracción de inversión privada. La certeza de que la ayuda no quedará bloqueada por vacíos administrativos reduce el riesgo país diferencial asociado a la vulnerabilidad frente a desastres, lo cual puede

reflejarse en mejores calificaciones crediticias para las regiones con alta exposición a eventos naturales.

Por último, el proyecto genera ahorros en la gestión pública al disminuir las desviaciones y pérdidas de bienes de ayuda registradas en auditorías. Al vincular cada despacho de suministros a la EDAN supletoria con código identificador y sello de tiempo, se optimiza la cadena de logística humanitaria y se reducen los costos de control externo. La disminución de procesos sancionadores y la simplificación de adquisiciones de emergencia se traducen en menores gastos administrativos y en la liberación de recursos humanos para labores de planificación y prevención.

En síntesis, el balance costo beneficio demuestra que los desembolsos adicionales derivados de la intervención supletoria son marginales frente a los ahorros y las ganancias sociales que se obtendrán gracias a la reducción de tiempos de atención, la mitigación de daños económicos y la mejora en la eficiencia del uso de recursos públicos. El proyecto de ley, por tanto, presenta un retorno social elevado, refuerza la sostenibilidad fiscal y contribuye a proteger de manera más efectiva la vida y los medios de subsistencia de la población en riesgo.

IV. Relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La presente iniciativa legislativa guarda relación con los siguientes temas de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N°006-2024-2025-CR: 102. GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES.

Asimismo, con las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional: 32. GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.