



Proyecto de Ley N° 2549/2021-CR

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA

Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Firmado digitalmente por:

AMURUZ DULANTO Yessica

Rosselli FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del

documento

Fecha: 08/07/2022 17:38:28-0500

PROYECTO DE LEY QUE APRUEBA LA ADSCRIPCIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

El Grupo Parlamentario AVANZA PAÍS, a iniciativa del Congresista de la República **JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° literal c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE APRUEBA LA ADSCRIPCIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS.

Artículo 1.- Adscripción del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Se restituye la adscripción del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED a la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme a lo dispuesto en el artículo 12° de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.

Artículo 2.- Dejar sin efecto el artículo 2 del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM.

Se deja sin efecto el artículo 2 del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM que aprueba medidas para fortalecer la planificación y operatividad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres mediante la adscripción y transferencia de funciones al Ministerio de Defensa a través del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI y otras disposiciones.

Lima, 21 de junio de 2022.



Firmado digitalmente por:

BURGOS OLIVEROS Juan

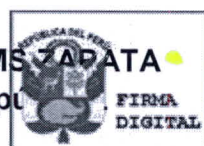
Bartolome FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 08/07/2022 13:45:50-0500

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA

Congresista de la República



Firmado digitalmente por:

TUDELA GUTIERREZ Adriana

Josefina FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 08/07/2022 15:17:31-0500



Firmado digitalmente por:

CORDOVA LOBATON Maria

Jessica FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 08/07/2022 11:43:44-0500



Firmado digitalmente por:

WILLIAMS ZAPATA Jose

Daniel FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 05/07/2022 11:19:08-0500



Firmado digitalmente por:

WILLIAMS ZAPATA Jose

Daniel FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 05/07/2022 11:19:28-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 de julio del 2022

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2549/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 Marco normativo

- 1.1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.1.2 Política de Estado 32, Gestión del Riesgo de Desastres, aprobada por el Acuerdo Nacional.
- 1.1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.1.4 Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- 1.1.5 Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y sus modificatorias.
- 1.1.6 Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.
- 1.1.7 Ley N° 30779, Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- 1.1.8 Decreto Legislativo N° 1129, Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional.
- 1.1.9 Decreto Legislativo N° 1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa.
- 1.1.10 Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- 1.1.11 Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SINAGERD.
- 1.1.12 Decreto Supremo N° 0054-2011-PCM, aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021.
- 1.1.13 Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- 1.1.14 Decreto Supremo N° 037-2013-PCM, aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1129, que regula el Sistema de Defensa Nacional.
- 1.1.15 Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021.
- 1.1.16 Decreto Supremo N° 006-2016-DE, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones - ROF del Ministerio de Defensa.
- 1.1.17 Decreto Supremo N° 018-2017-PCM, que aprueba medidas para fortalecer la planificación y operatividad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres mediante la adscripción y transferencia de funciones al Ministerio de Defensa a través del Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI y otras disposiciones.
- 1.1.18 Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.
- 1.1.19 Decreto Supremo N° 005-2021-PCM, que aprueba la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030.
- 1.1.20 Decreto Supremo N° 038-2021-PCM, que aprueba la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2030.
- 1.1.21 Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026.



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20181749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/07/2022 17:10:09-0500

1.2 Marco conceptual

1.2.1 "Análisis de la vulnerabilidad"

Proceso mediante el cual se evalúa las condiciones existentes de los factores de la vulnerabilidad: exposición, fragilidad y resiliencia, de la población y de sus medios de vida.

1.2.2 Asistencia Humanitaria

Es el conjunto de acciones oportunas, adecuadas y temporales que ejecutan las entidades integrantes del SINAGERD en el marco de sus competencias y funciones, para aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia, proteger los derechos y defender la dignidad de las personas damnificadas y afectadas por los desastres.

1.2.3 Cultura de prevención

Es el conjunto de valores, principios, conocimientos y actitudes de una sociedad que le permiten identificar, prevenir, reducir, prepararse, reaccionar y recuperarse de las emergencias o desastres. La cultura de la prevención se fundamenta en el compromiso y la participación de todos los miembros de la sociedad.

1.2.4 Damnificado

Condición de una persona o familia afectada parcial o íntegramente en su salud o sus bienes por una emergencia o desastre, que temporalmente no cuenta con capacidades socioeconómicas disponibles para recuperarse.

1.2.5 Desastre

Conjunto de daños y pérdidas, en la salud, fuentes de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica y medio ambiente, que ocurre a consecuencia del impacto de un peligro o amenaza cuya intensidad genera graves alteraciones en el funcionamiento de las unidades sociales, sobrepasando la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias, pudiendo ser de origen natural o inducido por la acción humana.

1.2.6 Desarrollo sostenible

Proceso de transformación natural, económico social, cultural e institucional, que tiene por objeto asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano, la producción de bienes y prestación de servicios, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones.

1.2.7 Emergencia

Estado de daños sobre la vida, el patrimonio y el medio ambiente ocasionados por la ocurrencia de un fenómeno natural o inducido por la acción humana que altera el normal desenvolvimiento de las actividades de la zona afectada.

1.2.8 Evaluación de daños y análisis de necesidades

Identificación y registro cualitativo y cuantitativo, de la extensión, gravedad y localización de los efectos de un evento adverso.

1.2.9 Elementos en riesgo o expuestos

Es el contexto social, material y ambiental presentado por las personas y por los recursos, servicios y ecosistemas que pueden ser afectados por un fenómeno físico.

1.2.10 Peligro

Probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, se presente en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un período de tiempo y frecuencia definidos.

1.2.11 Resiliencia

Capacidad de las personas, familias y comunidades, entidades públicas y privadas, las actividades económicas y las estructuras físicas, para asimilar, absorber, adaptarse, cambiar, resistir y recuperarse, del impacto de un peligro o amenaza, así como de incrementar su capacidad de aprendizaje y recuperación de los desastres pasados para protegerse mejor en el futuro.

1.2.12 Riesgo de desastre

Es la probabilidad de que la población y sus medios de vida sufran daños y pérdidas a consecuencia de su condición de vulnerabilidad y el impacto de un peligro.

1.2.13 Vulnerabilidad

Es la susceptibilidad de la población, la estructura física o las actividades socioeconómicas, de sufrir daños por acción de un peligro." ¹

1.2.14 "Gestión prospectiva

Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación del riesgo futuro que podría originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio.

1.2.15 Gestión correctiva

Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objeto de corregir o mitigar el riesgo existente.

1.2.16 Gestión reactiva

Es el conjunto de acciones y medidas destinadas a enfrentar los desastres ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo.

1.2.17 Estimación del riesgo.

Acciones y procedimientos que se realizan para generar el conocimiento de los peligros o amenazas, analizar la vulnerabilidad y establecer los niveles de riesgo que permitan la toma de decisiones en la Gestión del Riesgo de Desastres

1.2.18 Prevención y reducción del riesgo.

Acciones que se orientan a evitar la generación de nuevos riesgos en la sociedad y a reducir las vulnerabilidades y riesgos existentes en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.

1.2.19 Preparación, respuesta y rehabilitación.

Acciones que se realizan con el fin de procurar una óptima respuesta de la sociedad en caso de desastres, garantizando una adecuada y

¹ Decreto Supremo N° 048-2011-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, Ley que crea el SINAGERD (2011).



oportuna atención de personas afectadas, así como la rehabilitación de los servicios básicos indispensables, permitiendo normalizar las actividades en la zona afectada por el desastre.

1.2.20 Reconstrucción.

*Acciones que se realizan para establecer condiciones sostenibles de desarrollo en las áreas afectadas, reduciendo el riesgo anterior al desastre y asegurando la recuperación física, económica y social de las comunidades afectadas."*²

1.3 Antecedentes

El 17 de mayo de 2022, ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República, el Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR de mi autoría, iniciativa legislativa que tiene como objetivo restaurar la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros.

En tal sentido, diversos argumentos planteados en la presente exposición de motivos, han sido recogidos del precitado Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR formulado por el suscrito, en razón que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), así como el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), son organismos públicos ejecutores que forman parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Al respecto, con fecha 18 de febrero de 2011, se promulgó la Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), como un 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 (GRD).

La Ley 29664, entre otros aspectos indica que, la Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible.

El SINAGERD, fue un cambio significativo en el marco normativo nacional trascendiendo del enfoque de atención y respuesta a emergencias al enfoque de gestión del riesgo de desastres.

² Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Art 6° (2011).



Su reglamento fue aprobado por el Presidente de la República con fecha 26 de mayo de 2011, mediante el Decreto Supremo 048-2011-PCM.

Sobre el particular, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se establece sobre la base de los siguientes componentes: gestión prospectiva, correctiva y reactiva, asimismo su implementación se logra mediante el planeamiento, organización, dirección y control de las actividades y acciones relacionadas con los siguientes procesos: estimación, prevención y reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Para el cumplimiento de tales fines, el SINAGERD está compuesto por la Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector; el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED); el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI); así como los gobiernos regionales y gobiernos locales. Además, integran el SINAGERD, el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD); el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); las entidades públicas; las Fuerzas Armadas; la Policía Nacional del Perú; las entidades privadas y la sociedad civil.

Conviene destacar que, el artículo 12° de la Ley N° 29664 define que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), es un organismo público ejecutor, con calidad de pliego presupuestal, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.³

El CENEPRED, entre otras funciones, tiene que asesorar y proponer al ente rector, el contenido de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a estimación, prevención y reducción del riesgo, así como los lineamientos de política para el proceso de reconstrucción.

Por otra parte, la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021, establece que es necesario mejorar la articulación intergubernamental, intersectorial e interinstitucional, y de ésta con el Sistema de Presupuesto Público.

Cabe señalar que, la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026⁴, tiene como eje 7: "Gestión eficiente de riesgos y amenazas a los derechos de las personas y su entorno", el cual tiene como una de sus líneas de intervención, fortalecer las acciones y medidas preventivas de atención y contención frente a nuevos escenarios de riesgos naturales y antrópicos.

³ Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Art 12° (2011).

⁴ Decreto Supremo N° 164-2021-PCM (2021).

1.4 Identificación del problema

La Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 19 de febrero de 2011, establece que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), es un organismo público ejecutor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Mediante el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, publicado el 26 de mayo de 2011 en el Diario Oficial El Peruano, se aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el SINAGERD.

Con fecha 16 de febrero de 2017, se publicó el Decreto Supremo N° 018-2017-PCM, en cuyo artículo 2° se dispuso el cambio de adscripción del CENEPRED de la PCM al Ministerio de Defensa (MINDEF), lo cual ha ocasionado que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, organismo técnico especializado del SINAGERD, abandone la influencia directa de la PCM, órgano rector del sistema para encontrarse ahora adscrito al MINDEF.

1.5 Análisis

El artículo 44° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, define a los entes rectores de los sistemas, como aquellos que se constituyen como la autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dictan las normas, establecen los procedimientos relacionados con su ámbito, coordinan su operación técnica y son responsables de su correcto funcionamiento.

Desde esa perspectiva, el artículo 10° de la Ley N° 29664, atribuye a la Presidencia del Consejo de Ministros la condición de ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), con el objetivo de garantizar un nivel político y técnico adecuado, así como el ritmo necesario para que los procesos avancen con eficacia y eficiencia, asegurando la existencia de un solo ente con capacidades para generar las decisiones necesarias y resolver los conflictos de funciones y competencias que puedan darse.

En efecto, el precitado artículo de la Ley del SINAGERD, señala que la Presidencia del Consejo de Ministros, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tiene entre sus atribuciones:

- Proponer al Presidente de la República, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para su aprobación mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, así como conducir, supervisar y fiscalizar el adecuado funcionamiento del SINAGERD.



- Desarrollar, coordinar y facilitar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, junto con los programas y estrategias necesarias para cada proceso, así como supervisar su adecuada implementación, sobre la base de las competencias y responsabilidades que le establecen la ley y los reglamentos respectivos.
- Velar por el cumplimiento de las políticas e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Desarrollar acciones y establecer mecanismos específicos y permanentes de coordinación que aseguren una adecuada articulación de las funciones del CENEPRED y del INDECI.
- Aprobar directivas y lineamientos en los ámbitos relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres, con la opinión favorable previa del CENEPRED y del INDECI, según corresponda. En las materias que involucran aspectos de competencia de otros sistemas administrativos y funcionales coordinar con los entes rectores de los mismos, el desarrollo y aprobación de disposiciones normativas que se requieran para el adecuado funcionamiento del SINAGERD.

De las citadas funciones, se puede apreciar que la PCM trabaja directamente con sus organismos públicos ejecutores, el CENEPRED y el INDECI, los cuales según los artículos 12° y 13° de la Ley N° 29664, son los responsables técnicos de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como de proponer y asesorar al ente rector y a los distintos entes públicos y privados que integran al SINAGERD sobre la política, lineamientos y mecanismos referidos a los siete procesos de la gestión del riesgo de desastres.

Al respecto, el CENEPRED y el INDECI participan en la formulación y propuesta de la Política y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, las cuales son elevadas a la PCM, para su posterior aprobación por el Presidente de la República.

En ese sentido, los instrumentos y/o lineamientos referidos a la implementación de los siete procesos de la gestión del riesgo de desastres son formulados y propuestos previamente por los organismos técnicos, antes de su aprobación por la PCM.

En ese contexto, la PCM también mantiene relaciones de índole administrativo con los citados organismos, al establecer los mecanismos que aseguren la debida articulación entre ellos. Esto quiere decir que, en la hipótesis de haber alguna duplicidad o conflicto entre el CENEPRED e INDECI, será la PCM como ente rector el que defina la situación.

De lo descrito se desprende que la operatividad del SINAGERD se encuentra acoplada sobre una rectoría que se ha colocado al más alto

nivel, en la Presidencia del Consejo de Ministros, teniendo como "brazos operativos" al CENEPRED y al INDECI, cada uno con un ámbito de funciones que, si bien guardan estrecha relación en los momentos de la gestión del riesgo de desastres, no se cruzan.⁵

Sin embargo, la base legal para el cambio de adscripción del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) al Ministerio de Defensa (MINDEF) ha sido el artículo 28° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que faculta efectuar la reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción de los organismos públicos ejecutores y especializados a través de un decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Al respecto, la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM, indica lo siguiente:

"De acuerdo a lo señalado en la Ley del SINAGERD, el CENEPRED tiene las funciones para asesorar y proponer al ente rector el contenido de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo; proponer lineamientos de política para el proceso de reconstrucción.

Asimismo, el numeral 6) del artículo 6 de la citada Ley, establece que corresponde al Ministerio de Defensa participar en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte el artículo 4 de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, determina que este ministerio tiene competencia, entre otros ámbitos, en Seguridad y Defensa Nacional y, que además ejerce la rectoría del Sector Defensa en todo el territorio nacional y realiza sus funciones coordinando con los respectivos niveles de gobierno.

Del análisis de las funciones y competencias del MINDEF y CENEPRED se advierte que existe afinidad entre ellas, por lo que en virtud al principio de especialidad, que supone integrar funciones y competencias afines, se justifica el cambio de adscripción del CENEPRED de la PCM al Ministerio de Defensa, con la finalidad de mejorar la eficiencia y capacidad del Estado y fortalecer la planificación y operatividad del SINAGERD, a través de una mejor articulación, coordinación, planificación y ejecución integral de la política, planes, estrategias e intervenciones en materia de gestión del riesgo de desastres orientados a prevenir la generación de nuevos riesgos y vulnerabilidades en la sociedad; así como procurar una óptima respuesta en caso de desastres.

⁵ Sustento contenido en la exposición de motivos del Reglamento de la Ley N° 29664, que fue aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM. Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2011/Mayo/26/EXP-DS-048-2011-PCM.pdf>



*Asimismo, se justifica el cambio de adscripción del CENEPRED al MINDEF, toda vez que esta medida contribuirá a mejorar la coordinación e intervención del CENEPRED e INDECI bajo la dependencia de un mismo Sector."*⁶

La fundamentación expuesta señala que, debido a que el Ministerio de Defensa posee competencias en lo referido a la Seguridad y Defensa Nacional y considerando, además, que el INDECI también ya se encontraba adscrito a este sector, correspondía al CENEPRED seguir ese mismo destino.

Sobre el particular, conviene destacar que, uno de los ámbitos de competencia del Ministerio de Defensa es la Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar, de conformidad a lo establecido en el Artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1134, Ley de Organización y Funciones del MINDEF, no obstante, tiene como una de sus funciones específicas, participar en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) de acuerdo a ley.

Es conveniente precisar que, el SINAGERD cuyo ente rector es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), es un sistema funcional que no forma parte del Sistema de Defensa Nacional, conforme a la normatividad vigente, a pesar que coadyuva al mejor cumplimiento de su finalidad.⁷

Por otra parte, la aprobación, con fecha 17 de diciembre de 2010, de la Política de Estado N° 32, Gestión del Riesgo de Desastres, así como la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) con fecha 19 de febrero del año 2011, responde a la decisión del Estado Peruano de reconocer y visibilizar la gestión del riesgo de desastres como un tema de interés nacional.

La Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), fue producto de un gran esfuerzo de carácter legal, estructural y de difusión; dado que los asuntos de Defensa Civil durante cerca de 40 años, estuvieron enmarcados en una cultura reactiva más que de prevención, inmersa además en un marco conceptual como parte del Sistema de Defensa Nacional.

En tal sentido, el artículo 12° de la Ley N° 29664 precisa que, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), es un organismo público ejecutor, con calidad de pliego presupuestal, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y tiene entre sus funciones, asesorar y proponer al ente rector el contenido de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres,

⁶ Sustento contenido en la exposición de motivos del Reglamento de la Ley N° 29664, que fue aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2017-PCM. Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2017/Febrero/16/EXP-DS-018-2017-PCM.PDF>

⁷ Decreto Legislativo N° 1129, Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional, Art 4° (2012).

en lo referente a estimación, prevención y reducción del riesgo, así como los lineamientos de política para el proceso de reconstrucción.⁸

La Ley N° 29664 que creó el SINAGERD, generó una serie de cambios en la estructura institucional con el objetivo, entre otros, de establecer un alto nivel de gestión y coordinación a través de la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La Presidencia del Consejo de Ministros en su calidad de ente rector, tiene entre sus atribuciones, desarrollar acciones y establecer mecanismos específicos de coordinación que aseguren una adecuada articulación de las funciones del CENEPRED y el INDECI.

La vinculación entre la PCM, ente rector y el CENEPRED, visaba que se cumplan los objetivos y metas previstas en la Política y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en cuya formulación, implementación, coordinación y supervisión también participan de manera conjunta.

En ese contexto, resulta necesario verificar cuál es el objetivo que busca alcanzar la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050⁹, publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 1 de marzo de 2021, cuya conducción está a cargo de la PCM, a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial.

Al respecto, la citada Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, establece los siguientes objetivos prioritarios:

Objetivo prioritario 1 (OP1): Mejorar la comprensión del riesgo de desastres para la toma de decisiones a nivel de la población y las entidades del Estado.

Objetivo prioritario 2 (OP2): Mejorar las condiciones de ocupación y uso considerando el riesgo de desastres en el territorio.

Objetivo prioritario 3 (OP3): Mejorar la implementación articulada de la gestión del riesgo de desastres en el territorio.

Objetivo prioritario 4 (OP4): Fortalecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y privada.

Objetivo prioritario 5 (OP5): Asegurar la atención de la población ante la ocurrencia de emergencias y desastres.

Objetivo prioritario 6 (OP6): Mejorar la recuperación de la población y sus medios de vida afectados por emergencias y desastres.

Las diversas actividades previstas en la referida política establecen que la Presidencia del Consejo de Ministros, como ente rector liderará el

⁸ Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2011).

⁹ Decreto Supremo N° 038-2021-PCM (2021).

proceso de seguimiento de la misma y será la responsable de emitir los reportes de seguimiento, en coordinación con el CENEPRED y el INDECI.

Por otra parte, tenemos que mediante el Decreto Supremo N° 005-2021-DE se aprobó la "Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030", la cual contempla un conjunto de objetivos prioritarios de carácter multisectorial, los mismos que, a su vez, comprenden una serie de lineamientos para el logro de tales fines.

De la evaluación de los referidos lineamientos, se advierte que, si bien la citada Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030, contiene elementos o componentes referidos a la gestión del riesgo de desastres, éstos son apenas una mínima parte dentro de la concepción general que lidera el Ministerio de Defensa, ocupando únicamente un solo lineamiento (de un total de catorce) de toda la política, dentro de cuya ejecución no se ha incluido la participación del CENEPRED¹⁰.

A pesar que los objetivos del SINAGERD y la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, requieren de la participación directa, inmediata, articulada de la PCM y sus principales organismos públicos ejecutores, el CENEPRED se encuentra actualmente adscrito al MINDEF, cuya Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030, en la cual es rector, apenas ha previsto de forma limitada participación de uno de tales organismos.

Si bien el Ministerio de Defensa tiene la facultad para participar en el SINAGERD, esta función puede ser ejercida de manera plena en su condición de miembro del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD), órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica, para la funcionalidad de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en el país.

No está de más agregar que otros organismos públicos, como la Defensoría del Pueblo ha concluido que el SINAGERD *presenta serias debilidades en su estructura y funcionamiento. (..) Por otro lado, las funciones de la desactivada Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres han sido transferidas al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que es un organismo técnico normativo del SINAGERD, adscrito al Ministerio de Defensa, lo cual desnaturaliza su función y dificulta el cumplimiento de las funciones transferidas.*¹¹

¹⁰ Lineamiento 2.4: Fortalecer la gestión del riesgo de desastres en el país con énfasis en la participación de los actores pertinentes y sociedad en su conjunto / Servicio: Capacidades fortalecidas de la municipalidad distrital en la organización, capacitación y entrenamiento de la sociedad civil en la Gestión del Riesgo de Desastres / Proveedor: INDECI, en coordinación con PCM.

¹¹ Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía - Informe N°005-2018-DP/AE "Seguimiento a las intervenciones del estado post fenómeno el Niño Costero 2017, en el marco de los Procesos de rehabilitación y Reconstrucción". Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1191930/Informe-de-Adjuntia-005-2018-DP-AAE20200803-1197146-1mzxzez.pdf>

En tal sentido, si el objetivo es alcanzar una mayor coordinación entre la "Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030" y la "Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050", esta finalidad puede alcanzarse por medio de los mecanismos de colaboración y coordinación previstos en la normativa vigente.

Al respecto, el nivel de autoridad gubernamental que tiene la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), le permite en ejercicio de sus funciones la coordinación de las políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales, así como efectuar los más altos niveles de gestión con los gobiernos regionales y locales, para lograr la transversalidad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), el cual establece un enfoque integral y descentralizado, incluyendo la gestión prospectiva, correctiva y reactiva a través de siete procesos: estimación del riesgo, prevención, reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), señala los roles que cumplen cada una de las entidades, para lo cual tiene en cuenta que es un sistema funcional cuyo ente rector es la Presidencia del Consejo de Ministros, y cuenta con un órgano de decisión política y estratégica como es el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD).

La naturaleza de las funciones que desarrolla el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, actualmente adscrito al Ministerio de Defensa, tienen vinculación directa con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050¹², cuyo enfoque intersectorial y multinivel requiere la participación de diversos sectores (tanto a nivel público y privado) y alcanza a los tres niveles de gobierno, aspectos que en los actuales momentos excede los alcances funcionales del MINDEF cuyas competencias lo limitan a la Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa.

En consecuencia, se aprecia el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), actualmente no cuenta con el nivel de posicionamiento organizacional dentro del Ministerio de Defensa que le permita accionar de manera intersectorial y transversal en los distintos niveles de gobierno, a efectos de fortalecer el SINAGERD.

No obstante, mediante el artículo 2° del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 16 de febrero de 2017, se dispuso el cambio de adscripción del CENEPRED de la PCM al Ministerio de Defensa, situación que se mantiene hasta la fecha, lo

¹² Decreto Supremo N° 038-2021-PCM (2021).

cual ha ocasionado la desestructuración de la línea de autoridad directa con la Presidencia del Consejo de Ministros y a su vez, la debilitación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), motivo por el cual, resulta pertinente que, mediante una norma con rango de ley, se disponga el retorno del CENEPRED bajo la adscripción de la PCM, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29664 y su Reglamento.

1.6 Conclusión

Por lo expuesto, se concluye que, las funciones que desempeña el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), exceden el ámbito de la competencia del Sector Defensa; razón por la cual, corresponde restituir su adscripción en la Presidencia del Consejo de Ministros a este organismo público ejecutor responsable de la gestión prospectiva y correctiva del SINAGERD, a fin de que le permita asesorar y proponer al ente rector el contenido de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, en lo referente a los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como los lineamientos de política para el proceso de reconstrucción, con el objeto de lograr una efectiva coordinación multisectorial e intergubernamental, para lo cual deberá estar dotado de una autonomía administrativa suficiente que le permita cumplir adecuadamente sus funciones establecidas en la Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y su reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

El proyecto de ley propuesto, deja sin efecto el artículo 2 del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM y restituye la adscripción del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), conforme a lo dispuesto en el artículo 12° de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Cabe reiterar que, de conformidad a lo establecido en la Ley N° 29664 que crea el SINAGERD, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), desde su creación desarrollaba sus funciones adscrito a la PCM, ente rector del SINAGERD hasta la promulgación del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

El proyecto de ley propuesto, se desarrolla en un contexto de pandemia y de "alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio", problema público abordado en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, lo cual ha permitido advertir la

necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) mediante la restitución de la adscripción del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

El impacto de la iniciativa legislativa propuesta, se aprecia favorable, siendo las ventajas cualitativamente significativas, en razón que busca alcanzar un mejor desempeño y funcionamiento del SINAGERD lo cual permitirá su fortalecimiento, dado que se aprecia actualmente, un debilitamiento en su estructura, al haber trasladado al CENEPRED a un sector distinto al que ejerce su rectoría.

Los beneficios se podrán apreciar en la ejecución de acciones de carácter multisectorial y en los tres niveles de gobierno que desarrollará el CENEPRED, como un organismo público ejecutor adscrito a la PCM.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL.

El proyecto de ley que se propone se ha formulado en concordancia con lo establecido en la Trigésima Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional, en virtud que existe el compromiso de promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, en lo que corresponde a los cuatro procesos que están a cargo del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED): la estimación, prevención y reducción del riesgo, así como los lineamientos de política para el proceso de reconstrucción.

Cabe resaltar que, la política de gestión del riesgo de desastres debe ser implementada por los organismos públicos de todos los niveles de gobierno, con la participación activa de la sociedad en su conjunto y la cooperación internacional, promoviendo una cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.

Asimismo, está en concordancia con las Políticas de Estado N° 9, 19 y 34 del Acuerdo Nacional: Política de Seguridad Nacional; Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental; y de Ordenamiento y Gestión Territorial, respectivamente.