CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00504-2026-2031-CD
RU 34596-CD
05 OCTUBRE 2026 09:56 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE RESTITUYE LA ADSCRIPCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

El grupo parlamentario de **AHORA NACIÓN**, a iniciativa de la Diputada de la República que suscribe, **MARLENY ARMINTA VALENCIA** , en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, propone la siguiente proposición Legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE RESTITUYE LA ADSCRIPCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Artículo 1. Objeto y finalidad

La presente ley tiene por objeto restituir la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) a la Presidencia del Consejo de ministros, para fortalecer la rectoría y articulación multisectorial del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

Artículo 2. Restitución de la adscripción

Restitúyase la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que fue adscrito al Ministerio de Defensa mediante el Decreto Supremo Nº 002-2016-DE, a la Presidencia del Consejo de ministros, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 13 de la Ley Nº 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). La restitución rige desde la entrada en vigor de la presente ley.

El INDECI conserva su naturaleza de organismo público ejecutor, personería jurídica, calidad de pliego presupuestal, autonomía y competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico.

Artículo 3. Articulación institucional

La Presidencia del Consejo de ministros, como ente rector del SINAGERD, articula con el INDECI y las entidades de los tres niveles de gobierno las acciones de preparación, respuesta y rehabilitación, respetando sus respectivas competencias.

La restitución de la adscripción no modifica las competencias ni la participación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú en la gestión del riesgo de desastres.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación normativa e institucional

El Poder Ejecutivo adecúa las disposiciones reglamentarias correspondientes en un plazo máximo de sesenta días calendario. La Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Defensa y el INDECI adecuan sus instrumentos de gestión en un plazo máximo de noventa días calendario

Esta adecuación comprende el Reglamento de Organización y Funciones del INDECI aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 002-2025-DE, sus modificaciones, las secciones que lo integren y el texto integrado correspondiente, así como los demás instrumentos de gestión vinculados con la adscripción institucional.

Ambos plazos se computan desde la entrada en vigor de la presente ley. Las adecuaciones no condicionan la eficacia de la adscripción del INDECI a la Presidencia del Consejo de Ministros.

SEGUNDA. Continuidad institucional

El cambio de adscripción no afecta las obligaciones, contratos, convenios, procedimientos, bienes, recursos ni derechos del personal del INDECI, ni interrumpe sus funciones o la atención de emergencias y desastres.

TERCERA. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público ni afectar la continuidad de los recursos destinados a preparación, respuesta y rehabilitación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Derógase el Decreto Supremo Nº 002-2016-DE, Decreto Supremo que aprueba la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil al Ministerio de Defensa, de fecha 19 de febrero de 2016, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de febrero de 2016

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARMINTA VALENCIA Marleny Bibiana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/10/2026 09:33:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HOLGUIN LOAIZA Cesar Augusto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2026 11:00:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MENESES CRISPIN Angel Renato FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2026 16:32:32-0500

Lima,18 de Setiembre de 2026.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BUITRON MARTINEZ Freshman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/10/2026 11:36:52-0500

MARLENY ARMINTA VALENCIA
DIPUTADA DEL CONGRESO
DE LA REPUBLICA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HOLGUIN LOAIZA Cesar Augusto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2026 11:01:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MANRIQUE OLIVERA Bernardino Jair FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/09/2026 10:36:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HUILCA FLORES Indira Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2026 12:37:56-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

El Perú es un país altamente expuesto a fenómenos de origen natural y antrópico capaces de generar emergencias y desastres de gran magnitud. Sismos, tsunamis, inundaciones, huaicos, deslizamientos, sequías, heladas, friajes, actividad volcánica e incendios forestales constituyen riesgos permanentes para la población, la infraestructura, los servicios públicos y los medios de vida. Esta condición exige que el Estado cuente no solo con entidades especializadas, sino con una organización pública capaz de actuar de manera articulada, oportuna y multisectorial antes, durante y después de una emergencia o desastre.

La gestión del riesgo de desastres tiene, además, una dimensión constitucional. El artículo 1 de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado; el artículo 2, inciso 1, reconoce el derecho a la vida y a la integridad; y el artículo 7 reconoce el derecho a la protección de la salud. De manera especialmente relevante, el artículo 44 establece como deber primordial del Estado proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general. Por ello, disponer de un sistema eficaz de preparación, respuesta y rehabilitación frente a desastres constituye una manifestación concreta de la obligación constitucional de proteger la vida, integridad, salud y seguridad de la población.

En ese contexto, mediante la Ley Nº 29664 se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo. Su diseño parte de una premisa fundamental: ningún ministerio, organismo público o nivel de gobierno puede afrontar aisladamente un desastre. La gestión del riesgo requiere la intervención coordinada de ministerios, gobiernos regionales y locales, organismos técnico-científicos, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, establecimientos de salud, bomberos y demás instituciones integrantes del sistema.

Dentro de esta arquitectura institucional, el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI desempeña un papel fundamental en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación. Sin embargo, las investigaciones especializadas analizadas evidencian que uno de los problemas persistentes del sistema peruano no es la inexistencia de instituciones o de normas, sino la insuficiente articulación, interoperabilidad y coordinación efectiva entre las entidades que deben actuar conjuntamente frente a los desastres.

1. El problema central: un sistema multisectorial con dificultades para actuar como sistema

La investigación de Carlos Manuel Yáñez Lazo, titulada *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*, permite identificar empíricamente la magnitud del problema. El estudio fue desarrollado sobre una población de 173 servidores públicos del INDECI y una muestra probabilística de 70

personas, concluyendo que la evaluación, la interoperabilidad y las capacidades de las entidades integrantes del SINAGERD tienen una incidencia directa sobre la capacidad operativa del INDECI. [1]

La investigación concluye específicamente que la interoperabilidad entre las instituciones y organismos integrantes del SINAGERD presenta una incidencia alta en la efectividad operativa del INDECI, obteniéndose un coeficiente Rho de Spearman de 0,861. Asimismo, precisa que la interoperabilidad no debe entenderse únicamente como intercambio tecnológico de información, sino como la capacidad de instituciones diferentes de interactuar, compartir capacidades y operar conjuntamente para alcanzar objetivos comunes.[2]

Esta conclusión resulta particularmente importante porque los principales actores que participan en una emergencia pertenecen a sectores y niveles de gobierno distintos. El INDECI, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, los gobiernos regionales y locales, el sector Salud, los bomberos y otros organismos poseen estructuras, presupuestos, cadenas de decisión e instrumentos de planificación propios. Sin mecanismos suficientemente sólidos de interoperabilidad, dicha diversidad institucional puede convertirse en una fuente de fragmentación.

La propia investigación identifica a la interoperabilidad como una debilidad y vulnerabilidad del SINAGERD, especialmente entre las organizaciones de primera respuesta. Señala que el intercambio automático de información continúa siendo limitado y que no se han desarrollado suficientemente estándares, protocolos y mecanismos de actuación común materializados en planes interinstitucionales y multisectoriales.[3]

En consecuencia, el problema no radica exclusivamente en la capacidad individual del INDECI, sino en que el Instituto debe alcanzar resultados a través de un sistema integrado por entidades sobre las cuales no ejerce una dependencia jerárquica directa. Para que la respuesta sea eficaz, esas instituciones necesitan compartir información, procedimientos, objetivos, capacidades logísticas, comunicaciones, doctrina y mecanismos de actuación conjunta.

2. Insuficiente construcción de una capacidad nacional de respuesta

La investigación de Yáñez Lazo identifica un segundo problema estructural: la insuficiente construcción de capacidades comunes del SINAGERD.

Según sus resultados, las capacidades institucionales de los componentes del sistema presentan una incidencia muy alta sobre la efectividad operativa del INDECI, alcanzando un coeficiente Rho de Spearman (significa que existe una correlación positiva muy fuerte y casi perfecta entre las dos variables analizadas) de 0,962. Estas capacidades comprenden

[1] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*. Escuela Superior de Guerra del Ejército – Escuela de Postgrado, 2024. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

[2] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. *Op. cit.*, pp. 84-85. La investigación obtiene un coeficiente Rho de Spearman de 0,861 respecto de interoperabilidad y efectividad operativa. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

[3] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. Op. cit., p. 85. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

recursos humanos y materiales, equipamiento, herramientas, maquinaria, plataformas informáticas y capacidades institucionales disponibles para enfrentar un desastre.[4]

El estudio plantea que el país requiere una verdadera capacidad nacional de respuesta, basada en la identificación y articulación previa de las capacidades de cada una de las entidades integrantes del SINAGERD. Ello supone contar con doctrina común, instrucción y entrenamiento, equipamiento, organización, estructuras operativas y logística coordinada.[5]

Así, una emergencia nacional no debería iniciar preguntándose qué entidad posee determinada maquinaria, capacidad aérea, equipo médico, infraestructura logística o personal especializado. Esa información y esos mecanismos de coordinación deberían estar previamente integrados en una arquitectura nacional de respuesta.

La ausencia o insuficiencia de dicha capacidad común puede traducirse en duplicidad de esfuerzos, retrasos en la movilización de recursos, dificultades de comunicación y menor oportunidad en la atención de la población afectada.

3. La sectorialización dificulta la priorización de objetivos comunes

Los hallazgos de la misma investigación permiten identificar otra dimensión del problema: las instituciones integrantes del SINAGERD pertenecen a sectores diferentes y, por tanto, organizan normalmente su funcionamiento alrededor de objetivos sectoriales propios.

Yáñez Lazo concluye que las políticas multisectoriales y los sistemas funcionales como el SINAGERD requieren fortalecimiento debido a que sus integrantes están estructurados orgánicamente para atender las necesidades específicas de sus respectivos sectores. Sus instrumentos de planificación, presupuestos y prioridades responden principalmente a esas finalidades sectoriales, pudiendo quedar rezagados o insuficientemente priorizados los objetivos multisectoriales del SINAGERD.[6]

Esta situación resulta especialmente problemática durante una emergencia, cuando el Estado necesita actuar como una unidad y no como una suma de entidades independientes.

Un desastre de gran magnitud puede requerir simultáneamente la intervención del Ministerio de Salud para garantizar atención sanitaria; del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para restablecer carreteras y comunicaciones; del Ministerio de Vivienda para atender vivienda y saneamiento; del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para proteger actividades agrícolas y medios de vida; del Ministerio de Educación para asegurar la continuidad del servicio educativo; del Ministerio del Interior y la Policía Nacional para garantizar seguridad; del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas para proporcionar capacidades logísticas y operativas; y de los gobiernos regionales y locales para atender directamente a las poblaciones afectadas.

---

[4] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. *Op. cit.*, p. 85. El estudio obtiene un coeficiente Rho de Spearman de 0,962 respecto de las capacidades institucionales y la efectividad operativa del INDECI. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

[5] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. Op. cit., p. 86. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

[6] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. Op. cit., p. 87. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

Por ello, la gestión de desastres no constituye materialmente una política de un solo sector, sino una política pública transversal que exige un centro institucional con capacidad de convocatoria y articulación sobre el conjunto del Poder Ejecutivo.

4. Se trata de una problemática institucional persistente

Las dificultades identificadas no son recientes. Una evaluación del INDECI realizada en 2009 ya advertía la existencia de problemas organizacionales y de eficiencia que dificultaban alcanzar resultados óptimos en materia de prevención, atención y reconstrucción. Si bien las acciones eran ejecutadas también por gobiernos regionales, locales y otras instituciones, la evaluación señalaba que ello no excluía la responsabilidad del INDECI en su condición de organismo coordinador y conductor del sistema.[7]

La misma evaluación señalaba que el proceso de descentralización no había sido acompañado suficientemente por una definición clara de competencias, responsabilidades e instrumentos de gestión; asimismo, advertía problemas de coordinación entre las estructuras regionales del INDECI y los gobiernos subnacionales.[8]

Entre sus recomendaciones se encontraba precisamente revisar el marco normativo del sistema y superar el vacío existente entre las funciones de coordinación y supervisión del INDECI y las responsabilidades ejecutoras de las demás instituciones, estableciendo con claridad las funciones, responsabilidades y resultados esperados de cada actor.[9]

Por consiguiente, la evidencia permite advertir que las dificultades de articulación no corresponden únicamente a una determinada emergencia o administración gubernamental. Se trata de un problema estructural que ha acompañado la evolución institucional de la gestión del riesgo de desastres en el Perú.

5. La experiencia de la PCM demuestra la importancia de una conducción multisectorial

En contraste con estas dificultades, existen experiencias nacionales que demuestran que una conducción situada en la Presidencia del Consejo de Ministros puede favorecer la articulación multisectorial.

El trabajo de José Guillermo Zapata Saucedo, referido a su experiencia profesional en la gestión del riesgo de desastres desde la PCM durante el periodo 2013-2020, analiza particularmente la implementación de los Planes Multisectoriales ante Heladas y Friaje.

---

[7] Ministerio de Economía y Finanzas. *Informe Final – Presupuesto Evaluado: INDECI*. Lima, 2009. Ministerio de Economía y Finanzas. *Informe Final – Presupuesto Evaluado: INDECI*. Lima, 2009 https://www.google.com/goto?url=CAEShQEB6zswFfVlZYQTBrdl9v8Nl3-2TLbUPimcigXWhp-jdIx2JcSdetT6R7XpWZFCATJHPunymwaMR12-m8s_YhuUQnzBzkjtYIpildof7EIracEgMQWI82ZaWLV51VEKPid4Kbj67uCgNQrKDU9JwvOUyg91oXrEqSZLdfpOGbDdNMqWC80e

[8] Ministerio de Economía y Finanzas. *Informe Final – Presupuesto Evaluado: INDECI*. Lima, 2009. https://www.google.com/goto?url=CAEShQEB6zswFfVlZYQTBrdl9v8Nl3-2TLbUPimcigXWhp-jdIx2JcSdetT6R7XpWZFCATJHPunymwaMR12-m8s_YhuUQnzBzkjtYIpildof7EIracEgMQWI82ZaWLV51VEKPid4Kbj67uCgNQrKDU9JwvOUyg91oXrEqSZLdfpOGbDdNMqWC80e

[9] Ministerio de Economía y Finanzas. *Informe Final – Presupuesto Evaluado: INDECI*. Lima, 2009 *recomendaciones generales*.. https://www.google.com/goto?url=CAEShQEB6zswFfVlZYQTBrdl9v8Nl3-2TLbUPimcigXWhp-jdIx2JcSdetT6R7XpWZFCATJHPunymwaMR12-m8s_YhuUQnzBzkjtYIpildof7EIracEgMQWI82ZaWLV51VEKPid4Kbj67uCgNQrKDU9JwvOUyg91oXrEqSZLdfpOGbDdNMqWC80e

El autor concluye que la coordinación desarrollada desde la PCM permitió articular diferentes instituciones integrantes del SINAGERD y alcanzar metas físicas y presupuestales, consolidando una estrategia multisectorial para atender a poblaciones vulnerables.[10]

Además, identifica aquella experiencia como un modelo de gestión replicable con enfoque multisectorial y sistémico, debido a que permitió coordinar entre los integrantes del SINAGERD la planificación, organización, dirección, control y seguimiento de las tareas desarrolladas por cada sector.[11]

La relevancia de este antecedente reside en que confirma que la gestión del riesgo requiere un nivel institucional capaz de convocar horizontalmente a ministerios diferentes y, simultáneamente, coordinar verticalmente con gobiernos regionales y locales.

6. Debilitamiento de la institucionalidad especializada dentro de la PCM

El estudio de Zapata también formula una observación especialmente relevante. Según el autor, la desactivación en 2017 de la entonces Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres de la PCM implicó reducir la institucionalidad especializada encargada de conducir una política de Estado considerada fundamental para un país expuesto a múltiples peligros.[12]

En sus recomendaciones, sostiene que, a pesar de que el Perú dispone de Política de Estado, Ley del SINAGERD, reglamento, instrumentos de planificación y mecanismos presupuestarios, carece de una instancia de gestión con la institucionalidad suficiente para conducir adecuadamente el sistema. Propone, por ello, fortalecer el nivel institucional de la gestión del riesgo y articular bajo una instancia de mayor jerarquía a los órganos técnicos especializados.[13]

Esta apreciación coincide con los resultados de Yáñez Lazo: el problema principal no es únicamente disponer de capacidades técnicas, sino lograr que dichas capacidades se encuentren articuladas bajo objetivos comunes.

7. Antecedente histórico: el INDECI no siempre estuvo adscrito al Ministerio de Defensa

Desde el punto de vista histórico-institucional, la propuesta de adscribir el INDECI a la PCM tampoco constituye una innovación ajena a la tradición organizativa del Estado peruano.

---

[10] ZAPATA SAUCEDO, José Guillermo. *Como profesional de Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros, periodo 2013-2020*. Universidad Nacional Federico Villarreal, 2024, conclusiones 4.5-4.7 https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstreams/ff3b7fd7-d9e0-4a58-865b-987d7d151327/download

[11] ZAPATA SAUCEDO, José Guillermo. Op. cit., conclusión 4.9, p. 46. . https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstreams/ff3b7fd7-d9e0-4a58-865b-987d7d151327/download.

[12] ZAPATA SAUCEDO, José Guillermo. Op. cit., conclusión 4.10, p. 46. . https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstreams/ff3b7fd7-d9e0-4a58-865b-987d7d151327/download.

[13] ZAPATA SAUCEDO, José Guillermo. Op. cit., recomendaciones 5.1 y 5.2, p. 47. . https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstreams/ff3b7fd7-d9e0-4a58-865b-987d7d151327/download.

El antecedente del actual INDECI se encuentra en el Decreto Ley Nº 19338 de 1972, mediante el cual se creó el Sistema Nacional de Defensa Civil. En dicho diseño, el INDECI fue concebido como organismo central del sistema dentro del marco de la Defensa Nacional. Por tanto, en sus orígenes estuvo estrechamente vinculado a la concepción de Defensa Nacional, aunque no bajo la misma estructura contemporánea de adscripción sectorial al Ministerio de Defensa.

Posteriormente, la evolución institucional condujo progresivamente al INDECI hacia la Presidencia del Consejo de ministros. La evaluación institucional realizada en 2009 lo describe expresamente como un organismo público descentralizado de la PCM, dotado de autonomía técnica, administrativa, económica y financiera.[14]

Este diseño fue posteriormente ratificado por la Ley Nº 29664, mediante la cual se creó el actual SINAGERD. El esquema concebido por el legislador ubicó a la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector del sistema y al INDECI como organismo público ejecutor vinculado a la PCM.

Esta ubicación institucional era coherente con la naturaleza transversal del sistema: la entidad encargada de la conducción general podía interactuar directamente con el organismo especializado responsable de la preparación, respuesta y rehabilitación.

8. El traslado del INDECI al Ministerio de Defensa en 2016

La ubicación institucional cambió en el año 2016. Mediante el Decreto Supremo Nº 002-2016-DE, publicado el 20 de febrero de dicho año, se aprobó la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil al Ministerio de Defensa.

A partir de entonces, se configuró una estructura en la cual la PCM mantiene la rectoría general del SINAGERD, mientras que el organismo especializado en la gestión reactiva se encuentra administrativamente adscrito al Ministerio de Defensa.

El problema no consiste en cuestionar la importancia del Sector Defensa. El Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas constituyen actores esenciales frente a emergencias y desastres debido a sus capacidades logísticas, de transporte, ingeniería, comunicaciones, búsqueda, rescate y movilización.

La cuestión que debe evaluarse es distinta: si resulta institucionalmente más eficiente que el organismo encargado de coordinar la preparación, respuesta y rehabilitación permanezca sectorialmente adscrito a uno de los múltiples sectores que intervienen en el SINAGERD o que se encuentre directamente vinculado con la instancia encargada de la articulación multisectorial del Poder Ejecutivo (PCM)**.**

9. Separación entre rectoría y gestión reactiva

[14] Ministerio de Economía y Finanzas. *Informe Final – Presupuesto Evaluado: INDECI*. Lima, 2009. El documento identifica al INDECI, en aquella etapa, como organismo público descentralizado de la Presidencia del Consejo de Ministros. https://www.google.com/goto?url=CAEShQEB6zswFfVlZYQTBrdl9v8Nl3-2TLbUPimcigXWhp-jdIx2JcSdetT6R7XpWZFCATJHPunymwaMR12-m8s_YhuUQnzBzkjtYIpildof7EIracEgMQWI82ZaWLV51VEKPid4Kbj67uCgNQrKDU9JwvOUyg91oXrEqSZLdfpOGbDdNMqWC80e.

En la estructura vigente existe, por tanto, una separación institucional entre, la rectoría y articulación general del SINAGERD, que corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros; y el organismo técnico especializado en preparación, respuesta y rehabilitación (INDECI), que se encuentra adscrito al Ministerio de Defensa.

Esta situación no significa necesariamente que la adscripción al MINDEF sea la única causa de los problemas detectados. Las tesis analizadas no permiten llegar científicamente a esa conclusión.

Lo que sí demuestra la evidencia es que las principales debilidades de la gestión reactiva se encuentran vinculadas a la interoperabilidad, coordinación interinstitucional, capacidades compartidas, planificación multisectorial y construcción de objetivos comunes.

En ese contexto, mantener separado administrativamente al organismo técnico de gestión reactiva respecto de la entidad que ejerce la rectoría y articulación del sistema puede incrementar niveles de intermediación institucional en una política pública que requiere decisiones rápidas, coordinación directa y movilización simultánea de múltiples sectores.

10. Afectación de derechos fundamentales

La problemática descrita no puede ser analizada como un asunto puramente administrativo, cuando la articulación estatal falla frente a una emergencia, las consecuencias recaen directamente sobre las personas: pueden retrasarse evacuaciones, atención médica, distribución de ayuda humanitaria, rehabilitación de servicios básicos, reapertura de carreteras, rescate de personas aisladas o recuperación de infraestructura crítica.

Por ello, las deficiencias de coordinación del SINAGERD tienen una relación directa con el cumplimiento del deber constitucional establecido en el artículo 44 de la Constitución de proteger a la población frente a amenazas contra su seguridad.

Asimismo, comprometen la capacidad del Estado para garantizar efectivamente derechos constitucionales como la vida, integridad, salud y dignidad de las personas.

El diseño institucional de la gestión del riesgo debe evaluarse, entonces, bajo una premisa esencial el Estado debe proteger de manera más rápida y eficaz a la población cuando se produce un desastre.

11. Experiencia comparada: la gestión del riesgo ubicada en niveles centrales del Poder Ejecutivo

Esta necesidad de articular la gestión del riesgo desde un nivel superior del Poder Ejecutivo encuentra respaldo adicional en la experiencia comparada de diversos países sudamericanos.

Los casos de Colombia, Paraguay, Uruguay y Chile muestran que las instituciones encargadas de coordinar la gestión del riesgo y las emergencias no son concebidas necesariamente como dependencias del sector Defensa. Por el contrario, existe una tendencia a situarlas directamente en la Presidencia de la República, en su órbita inmediata o bajo mecanismos de supervisión presidencial a través de un sector político de coordinación.

Colombia: adscripción directa a la Presidencia de la República, El Decreto Ley Nº 4147 de 2011 constituye uno de los antecedentes más claros. En sus considerandos, la legislación colombiana reconoce expresamente la necesidad de mejorar la dirección y coordinación del sistema y señala que la gestión del riesgo requiere de una entidad especializada que asegure la coordinación y transversalidad de las políticas públicas.[15]

En coherencia con esa finalidad, el artículo 1 creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.[16]

Los artículos 3 y 4 le atribuyen la responsabilidad de dirigir la implementación de la gestión del riesgo, coordinar el funcionamiento del sistema, articular políticas, fortalecer capacidades y promover la vinculación con otros sistemas administrativos.[17]

Además, el Consejo Directivo está presidido por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y cuenta con representantes del Presidente; el Director General de la Unidad es funcionario de libre nombramiento y remoción presidencial.[18]

El diseño colombiano demuestra que una institución técnicamente especializada puede mantener autonomía administrativa y financiera y, simultáneamente, encontrarse vinculada directamente con la Presidencia para reforzar su capacidad de articulación transversal.

Paraguay: dependencia directa de la Presidencia, la Ley Nº 2615 de Paraguay adopta una fórmula todavía más explícita.

Su **artículo 1** crea la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) como entidad dependiente de la Presidencia de la República. El artículo 2 le encarga prevenir y contrarrestar los efectos de emergencias y desastres, así como promover, coordinar y orientar las actuaciones de las instituciones públicas nacionales, departamentales, municipales y privadas.[19]

El **artículo 7** configura un Consejo Ejecutivo de naturaleza multisectorial integrado, entre otros, por el Ministro del Interior, el Secretario General de la Presidencia, el comandante de las Fuerzas Militares, el comandante de la Policía Nacional y ministros de Hacienda, Relaciones Exteriores y Salud.[20]

Asimismo, el **artículo 10** dispone que el Secretario Ejecutivo y el Secretario Adjunto dependen directamente de la Presidencia de la República.[21]

---

[15] Colombia. **Decreto Ley Nº 4147 de 2011**, considerandos. La norma fundamenta la necesidad de una entidad especializada que asegure la coordinación y transversalidad de la gestión del riesgo. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44600

[16] Colombia. Decreto Ley Nº 4147 de 2011, artículo 1. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44600

[17] Colombia. Decreto Ley Nº 4147 de 2011, artículos 3 y 4. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44600

[18] Colombia. Decreto Ley Nº 4147 de 2011, artículos 6 y 8. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44600

[19] Paraguay. Ley Nº 2615, artículos 1 y 2. https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2410/ley-n-2615-crea-la-secretaria-de-emergencia-nacional-sen

[20] Paraguay. Ley Nº 2615, artículo 7. . https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2410/ley-n-2615-crea-la-secretaria-de-emergencia-nacional-sen

[21] Paraguay. Ley Nº 2615, artículos 10 y 12. . https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2410/ley-n-2615-crea-la-secretaria-de-emergencia-nacional-sen

Este modelo resulta particularmente ilustrativo porque demuestra que la participación de las Fuerzas Armadas puede mantenerse plenamente dentro del sistema sin que el organismo encargado de coordinar las emergencias dependa administrativamente del Ministerio de Defensa.

Uruguay: Dirección Nacional de Emergencias en la órbita presidencial, la **Ley N.º 18.621 de Uruguay** desarrolla una solución semejante.

Sus artículos 1 y 2 configuran el Sistema Nacional de Emergencias como un mecanismo permanente destinado a proteger a las personas, bienes y ambiente mediante la coordinación conjunta de las instituciones públicas y el adecuado uso de recursos.[22]

El **artículo 6** establece que la Dirección Superior del Sistema corresponde al Poder Ejecutivo, que constituye su máxima instancia de decisión y coordinación y tiene competencia para aprobar políticas, planes nacionales y decisiones frente a los desastres.[20]

Más importante todavía, el **artículo 7** dispone expresamente que la Dirección Nacional de Emergencias funcionará "en la órbita de la Presidencia de la República", atribuyéndole, entre otras funciones, actuar como nexo directo entre el Poder Ejecutivo y los restantes agentes del sistema y coordinar su funcionamiento.[23]

La legislación uruguaya confirma así un modelo en el que la entidad especializada se sitúa en un espacio presidencial de coordinación, mientras el Ministerio de Defensa participa como uno de los múltiples integrantes del sistema.

Chile: supervisión presidencial y separación expresa del papel de Defensa, Chile presenta una estructura institucional diferente, pero igualmente relevante para el análisis.

La **Ley Nº 21.364**, en su versión vigente en 2026, crea el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) como servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior, y encargado de asesorar, coordinar, organizar, planificar y supervisar la gestión del riesgo de desastres.[24]

La misma ley distingue claramente esta responsabilidad del papel del Ministerio de Defensa. Su **artículo 16** regula específicamente la participación de este sector y establece que el Ministerio de Defensa coordina las materias vinculadas a las capacidades militares y la actuación de las Fuerzas Armadas dentro del sistema.[25]

---

[22] Uruguay. Ley Nº 18.621, artículos 1 y 2. https://www.google.com/goto?url=CAESZgHrOzAVNgtLWwel9uN1y7R3782VN0v1xNONPBWH9VpsZFWgqzQljJSm3MTvX4sMwhOA0ucfKJNcfqZxTU9rqB3p9eDE414WuYwOycxHaKYA1JKlEueTNV385NXM1CsRETpDWR4xhg

[23] Uruguay. Ley Nº 18.621, artículo 6. https://www.google.com/goto?url=CAESZgHrOzAVNgtLWwel9uN1y7R3782VN0v1xNONPBWH9VpsZFWgqzQljJSm3MTvX4sMwhOA0ucfKJNcfqZxTU9rqB3p9eDE414WuYwOycxHaKYA1JKlEueTNV385NXM1CsRETpDWR4xhg.

[24] Chile. Ley Nº 21.364, artículo 19, versión vigente al 16 de febrero de 2026. https://www.google.com/goto?url=CAESawHrOzAVLTV74Cv19MYQ3DbCBy97nMpuToZAfUr6bFaFZShQQZ5-2LaXbStWAp02ZcZEVkgxzEEO3hRIBRPJdwRvvoI7Q4s7N3hG2jUgHVIOu5FQBfKsbByLv3_PIlumKVueQOMD7muMpS9z

[25] Chile. Ley Nº 21.364, artículo 16. https://www.google.com/goto?url=CAESawHrOzAVLTV74Cv19MYQ3DbCBy97nMpuToZAfUr6bFaFZShQQZ5-2LaXbStWAp02ZcZEVkgxzEEO3hRIBRPJdwRvvoI7Q4s7N3hG2jUgHVIOu5FQBfKsbByLv3_PIlumKVueQOMD7muMpS9z

El **artículo 17** dispone que las Fuerzas Armadas forman parte del sistema y actúan conforme a sus capacidades y competencias, sin que ello implique que SENAPRED dependa administrativamente del Ministerio de Defensa.[26]

Este ejemplo resulta particularmente útil para la propuesta peruana porque demuestra que se puede separar jurídicamente la conducción civil y multisectorial de la gestión del riesgo de la participación operativa del sector Defensa.

12. Elemento común de la experiencia comparada

Los cuatro ordenamientos analizados presentan diferencias institucionales, pero existe un elemento común particularmente relevante.

En Colombia, la entidad nacional está adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En Paraguay, la Secretaría de Emergencia Nacional depende directamente de la Presidencia. En Uruguay, la Dirección Nacional de Emergencias funciona en la órbita de la Presidencia. En Chile, SENAPRED está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.

Por tanto, tres de los cuatro países examinados sitúan directamente su estructura nacional de emergencias dentro de la Presidencia o de su órbita inmediata, y el cuarto establece una relación de supervigilancia presidencial mediante un sector civil de coordinación política.

La experiencia comparada permite advertir, además, que ninguno de estos diseños requiere excluir al sector Defensa. Las Fuerzas Armadas continúan participando activamente como parte de los sistemas nacionales y aportando sus capacidades especializadas, pero ello se diferencia de la ubicación administrativa del organismo encargado de articular la gestión del riesgo.

Este criterio resulta coincidente con los problemas identificados por las investigaciones nacionales examinadas: si la principal dificultad se encuentra en la interoperabilidad, coordinación multisectorial, articulación de capacidades y construcción de objetivos comunes, la estructura institucional debe facilitar precisamente esas funciones.

13. Justificación de la adscripción del INDECI a la Presidencia del Consejo de Ministros

La evidencia académica, histórica y comparada permite sostener que resulta necesario revisar la actual adscripción del INDECI al Ministerio de Defensa. El objetivo no es disminuir las capacidades del Ministerio de Defensa ni la participación de las Fuerzas Armadas. Estas deben continuar desempeñando plenamente sus competencias y participar activamente en las operaciones de respuesta, transporte, evacuación, ingeniería, comunicaciones, búsqueda, rescate y logística.

---

[26] Chile. Ley N.º 21.364, artículos 16 y 17. https://www.google.com/goto?url=CAESawHrOzAVLTV74Cv19MYQ3DbCBy97nMpuToZAfUr6bFaFZShQQZ5-2LaXbStWAp02ZcZEVkgxzEEO3hRIBRPJdwRvvoI7Q4s7N3hG2jUqHVIOu5FQBfKsbByLv3_PIlumKVueQOMD7muMpS9z

Lo que se propone es diferenciar la conducción multisectorial del sistema de la participación operativa especializada de sus componentes.

En el ordenamiento peruano, la Presidencia del Consejo de Ministros constituye precisamente el espacio institucional encargado de articular políticas públicas de carácter transversal y coordinar la actuación de los distintos sectores del Poder Ejecutivo. Por ello, adscribir el INDECI a la PCM permitiría aproximar institucionalmente al organismo técnico responsable de la gestión reactiva con la entidad encargada de ejercer la rectoría y articulación general del SINAGERD.

La propuesta tampoco implica convertir al INDECI en una oficina interna de la PCM. El Instituto puede mantener su naturaleza de organismo público ejecutor, su especialización técnica, su autonomía funcional, administrativa y presupuestal y su calidad de pliego, modificándose fundamentalmente su adscripción sectorial.

La finalidad es establecer una arquitectura institucional en la cual la PCM ejerza la rectoría y articulación multisectorial; el INDECI mantenga la conducción técnica de preparación, respuesta y rehabilitación; el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas conserven plenamente sus capacidades operativas; los demás ministerios actúen conforme a sus competencias; y los gobiernos regionales y locales ejecuten las acciones correspondientes en sus respectivos territorios.

14. Necesidad de intervención legislativa

Frente a la problemática identificada, resulta necesario fortalecer la arquitectura institucional del SINAGERD mediante una medida que permita aproximar la conducción política del sistema a la gestión técnica de la preparación, respuesta y rehabilitación.

La adscripción del INDECI a la Presidencia del Consejo de Ministros permitiría concentrar en el nivel encargado de la coordinación general del Poder Ejecutivo la capacidad de articular directamente al organismo responsable de la gestión reactiva.

Esta modificación no supone convertir al INDECI en una dependencia interna de la PCM ni eliminar su autonomía técnica, administrativa o presupuestal. El Instituto debe mantener su naturaleza de organismo público ejecutor especializado, así como sus capacidades técnicas y operativas.

Tampoco implica reducir las funciones del Ministerio de Defensa o de las Fuerzas Armadas. Por el contrario, estas deben continuar participando plenamente dentro del SINAGERD conforme a sus competencias.

La finalidad es colocar al organismo coordinador de la gestión reactiva en el nivel institucional que posee mayor capacidad transversal para convocar y articular al conjunto de sectores y niveles de gobierno.

La experiencia analizada por Zapata demuestra que la coordinación multisectorial desde la PCM puede producir resultados favorables cuando existe planificación, dirección, seguimiento y responsabilidades institucionales claramente definidas.

Asimismo, Yáñez demuestra empíricamente que la interoperabilidad, las capacidades compartidas y la articulación de las entidades integrantes del SINAGERD inciden directamente en la efectividad operativa del INDECI. En consecuencia, existe sustento académico, institucional y constitucional para revisar la actual estructura de adscripción.

En este orden de ideas, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres presenta insuficientes niveles de articulación, interoperabilidad, planificación multisectorial y construcción de capacidades comunes entre sus entidades integrantes, situación que limita la efectividad operativa del INDECI en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.
Esta problemática se desarrolla dentro de una estructura institucional en la cual la Presidencia del Consejo de Ministros ejerce la rectoría y articulación del SINAGERD, mientras que el INDECI se encuentra sectorialmente adscrito al Ministerio de Defensa, generándose una separación entre la conducción general del sistema y su principal organismo técnico de gestión reactiva.

La problemática abordada justifica evaluar una reorganización institucional que adscriba al INDECI a la Presidencia del Consejo de Ministros, fortaleciendo la unidad de conducción, la articulación multisectorial y multinivel y la capacidad nacional de respuesta frente a emergencias y desastres, con el propósito superior de garantizar una protección más eficaz de la vida, integridad, salud y seguridad de la población, conforme al mandato establecido en los artículos 1, 2, 7 y 44 de la Constitución Política del Perú.

II.- EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA:

La necesidad de fortalecer la ubicación institucional del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) no se sustenta únicamente en una apreciación organizacional. Existe evidencia académica, institucional, histórica y comparada que permite identificar problemas persistentes de articulación, interoperabilidad, construcción de capacidades comunes y coordinación multisectorial que afectan la efectividad de la gestión reactiva del riesgo de desastres en el Perú.

La evidencia examinada permite sostener que el problema no consiste en la ausencia de instituciones o normas. El Perú cuenta con un sistema legalmente establecido y con organismos especializados; la dificultad radica en conseguir que los diferentes componentes del SINAGERD actúen efectivamente como un sistema integrado, con objetivos comunes, intercambio oportuno de información, capacidades coordinadas y una conducción suficientemente transversal para articular a los distintos sectores y niveles de gobierno.

1. Evidencia empírica sobre la efectividad operativa del INDECI

Uno de los principales sustentos empíricos proviene de la investigación de Carlos Manuel Yáñez Lazo, *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*. El estudio empleó un enfoque cuantitativo, diseño no experimental, transversal y correlacional, y comprendió una población de 173 servidores públicos, de los cuales se seleccionó una muestra probabilística de 70 personas. La

investigación estudió específicamente la evaluación, interoperabilidad y capacidades del SINAGERD y su relación con la efectividad operativa del INDECI.[27]

Los resultados muestran, en primer lugar, que la evaluación de la gestión reactiva y de las instituciones integrantes del SINAGERD tiene una incidencia alta sobre la efectividad operativa del INDECI, con un coeficiente Rho de Spearman de 0,738. La investigación identifica como una de las principales limitaciones la capacidad de gestión operativa y la interacción entre entidades públicas pertenecientes a distintos sectores y niveles de gobierno.[28]

La misma investigación encuentra una relación todavía más significativa respecto de la interoperabilidad. Se determinó un coeficiente Rho de Spearman de 0,861 entre la interoperabilidad de los organismos integrantes del SINAGERD y la efectividad operativa del INDECI. Esto significa que la capacidad de las instituciones para intercambiar información, comunicarse, compartir servicios y actuar conjuntamente constituye un componente sustancial de la eficacia de la respuesta ante los desastres.[29]

El estudio advierte expresamente que la interoperabilidad constituye actualmente una debilidad y vulnerabilidad entre organismos de primera respuesta como INDECI, gobiernos regionales, gobiernos locales, Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Identifica limitaciones en el intercambio automático de información y señala que no se encuentran suficientemente establecidos estándares, protocolos y mecanismos de actuación conjunta incorporados en planes interinstitucionales o multisectoriales.[30]

La propia formulación del problema de la investigación señala como situación problemática la interoperabilidad entre gobiernos regionales, gobiernos locales, bomberos, sistema de salud, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y sociedad civil. Asimismo, identifica que aspectos como organización, infraestructura, personal, logística, instrucción, entrenamiento y doctrina se encuentran poco implementados e integrados como sistema.[31]

2. Evidencia cuantitativa de deficiencias en la gestión sistémica

Los resultados específicos de la encuesta aplicada en la investigación permiten dimensionar las dificultades existentes.

Respecto de la evaluación sistémica del manejo de información en la gestión reactiva, 38,57 % de los encuestados respondió "nunca" y 28,57 % "casi nunca". La misma proporción se registró respecto del establecimiento de mecanismos de control de los subsistemas y componentes para lograr resultados de efectividad operativa. Es decir, aproximadamente

---

[27] **YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel.** *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*. Escuela Superior de Guerra del Ejército – Escuela de Postgrado, 2024. Investigación cuantitativa, no experimental y correlacional; población: 173 servidores; muestra: 70. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

[28] *YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. Op. cit., p. 84. Coeficiente Rho de Spearman de 0,738 respecto de evaluación y efectividad operativa*https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download .

[29] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. *Op. cit.*, pp. 84-85. Coeficiente Rho de Spearman de 0,861 entre interoperabilidad y efectividad operativa. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

[30] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. Op. cit., p. 85. El estudio identifica debilidades de interoperabilidad entre entidades de primera respuesta. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

[31] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. Op. cit., planteamiento del problema de investigación. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

dos tercios de los encuestados presentaron una valoración negativa en estos componentes fundamentales del sistema.[32]

Las conclusiones generales de la investigación son igualmente relevantes. La gestión reactiva de las instituciones integrantes del SINAGERD presenta una incidencia alta sobre la efectividad operativa del INDECI, con un coeficiente Rho de Spearman de **0,887**. Asimismo, el estudio registra un nivel medio de aceptación de la gestión reactiva de **57,86 %**, mientras que la efectividad operativa del INDECI alcanza también un nivel medio de aceptación de **57,14 %**.[33]

Más significativo aún, el estudio sostiene que la implementación de mecanismos de planificación interinstitucional, visión sistémica, objetivos comunes y gestión por resultados registra un nivel bajo de implementación según el 60,6 % de los entrevistados.[34]

Estos resultados constituyen evidencia directa de que la problemática de la gestión reactiva no debe ser observada únicamente desde la capacidad individual del INDECI. La efectividad del Instituto depende de la forma en que se integran y coordinan las capacidades de todas las entidades que forman parte del SINAGERD.

3. La construcción de capacidades comunes es determinante para la respuesta

La investigación de Yáñez también demuestra que la disponibilidad y coordinación de capacidades institucionales tiene una incidencia particularmente elevada sobre la efectividad operativa.

El estudio obtiene un coeficiente Rho de Spearman de **0,962** entre las capacidades que deben alcanzar los integrantes del SINAGERD y la efectividad operativa del INDECI. Estas capacidades incluyen disponibilidad de recursos humanos y materiales, equipos, herramientas, maquinaria, plataformas informáticas y otros recursos necesarios para actuar oportunamente frente a los desastres.[35]

A partir de esos resultados, la investigación considera necesaria la determinación de una capacidad nacional de respuesta, acompañada de capacidades específicas para cada integrante del sistema, doctrina conjunta, equipamiento, logística, estructuras e instrucción y entrenamiento integrados.[36]

Esta conclusión es especialmente relevante para la iniciativa legislativa. Una emergencia nacional requiere movilizar conjuntamente las capacidades del INDECI, ministerios, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales, bomberos y sector

---

[32] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. Op. cit., resultados de evaluación sistémica y mecanismos de control, p. 55. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

[33] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. Op. cit., pp. 86-87. Coeficiente general Rho de Spearman de 0,887. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

[34] **YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel.** *Op. cit.*, p. 87 y aporte de investigación. El 60,6 % de entrevistados considera bajo el nivel de implementación de los mecanismos sistémicos señalados. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download

[35] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. Op. cit., p. 85. Coeficiente Rho de Spearman de 0,962 respecto de capacidades y efectividad operativa. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download.

[36] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. Op. cit., p. 86. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download.

Salud. Si tales capacidades permanecen organizadas únicamente alrededor de objetivos sectoriales, su utilización conjunta puede resultar más compleja.

La tesis señala justamente que las políticas multisectoriales y los sistemas funcionales como el SINAGERD requieren una reestructuración y fortalecimiento, debido a que sus integrantes pertenecen a sectores diferentes y sus instrumentos de planificación y presupuestos responden primordialmente a objetivos sectoriales, mientras los objetivos multisectoriales pueden quedar relegados o no ser suficientemente priorizados.[37]

4. El problema de articulación tiene antecedentes históricos

La evidencia demuestra, además, que las dificultades actuales no constituyen un fenómeno reciente.

La evaluación institucional del INDECI correspondiente al año 2009 ya advertía limitaciones en la articulación entre el nivel nacional y los niveles regional y local. Por ejemplo, identificó que más de quince regiones carecían de Planes Regionales de Operaciones de Emergencia, y que la deficiencia era todavía mayor en el ámbito local.[38]

La evaluación señalaba que la formulación de dichos instrumentos dependía de que cada gobierno regional asignara recursos económicos y personal. Asimismo, constató que el INDECI no contaba con mecanismos suficientes para lograr que los gobiernos regionales desarrollaran las funciones de capacitación para las instancias locales, ni con instrumentos para conseguir que estas últimas se involucraran efectivamente en el proceso. El informe planteó la necesidad de implementar mecanismos de monitoreo, seguimiento y supervisión.[39]

La misma evaluación describe cómo diversas dependencias del INDECI tuvieron que reformular sus funciones como consecuencia del proceso de descentralización y evidencia la necesidad de adaptar institucionalmente las capacidades de coordinación con autoridades regionales y locales.[40]

La comparación entre los hallazgos de 2009 y los resultados obtenidos en 2022 permite observar la persistencia en el tiempo de problemas relacionados con coordinación, capacidades, articulación territorial e interoperabilidad. Ello refuerza la necesidad de evaluar medidas estructurales y no solamente soluciones operativas de corto plazo.

---

[37] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. Op. cit., p. 87. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download.

[38] **Ministerio de Economía y Finanzas.** *Informe Final – Presupuesto Evaluado: Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI*, 2009. El informe identificó que más de quince regiones carecían de Planes Regionales de Operaciones de Emergencia. https://www.google.com/goto?url=CAEShQEB6zswFfVlZYQTBrdl9v8Nl3-2TLbUPimcigXWhp-jdIx2JcSdetT6R7XpWZFCATJHPunymwaMR12-m8s_YhuUQnzBzkjtYIpildof7ElracEgMQWI82ZaWLV51VEKPid4Kbj67uCgNQrKDU9JwvOUyg91oXrEqSZLdfpOGbDdNMgWC80e.

[39] **Ministerio de Economía y Finanzas.** *Op. cit. El informe señala la falta de mecanismos suficientes para asegurar la actuación regional y local y recomienda mecanismos de monitoreo, seguimiento y supervisión.* https://www.google.com/goto?url=CAEShQEB6zswFfVlZYQTBrdl9v8Nl3-2TLbUPimcigXWhp-jdIx2JcSdetT6R7XpWZFCATJHPunymwaMR12-m8s_YhuUQnzBzkjtYIpildof7ElracEgMQWI82ZaWLV51VEKPid4Kbj67uCgNQrKDU9JwvOUyg91oXrEqSZLdfpOGbDdNMgWC80e.

[40] **Ministerio de Economía y Finanzas.** Op. cit. Análisis organizacional del INDECI en el contexto del proceso de descentralización. https://www.google.com/goto?url=CAEShQEB6zswFfVlZYQTBrdl9v8Nl3-2TLbUPimcigXWhp-jdIx2JcSdetT6R7XpWZFCATJHPunymwaMR12-m8s_YhuUQnzBzkjtYIpildof7ElracEgMQWI82ZaWLV51VEKPid4Kbj67uCgNQrKDU9JwvOUyg91oXrEqSZLdfpOGbDdNMgWC80e.

5. Evidencia de que la coordinación multisectorial desde la PCM puede producir resultados

La experiencia profesional analizada por José Guillermo Zapata Saucedo respecto de la implementación de los Planes Multisectoriales ante Heladas y Friaje entre 2013 y 2020 aporta otra evidencia relevante.

El estudio señala que las tareas de coordinación desarrolladas permitieron alcanzar metas institucionales, físicas y presupuestarias, consolidar una estrategia de intervención multisectorial y fortalecer las funciones de las instituciones integrantes del SINAGERD. Asimismo, las coordinaciones promovieron la participación de diferentes sectores e hicieron posible identificar roles y responsabilidades para brindar una atención más oportuna.[41]

El autor concluye que dicha experiencia permitió desarrollar un modelo de gestión replicable con enfoque multisectorial y sistémico, mediante el cual los integrantes del SINAGERD coordinaron la planificación, organización, dirección, control y seguimiento de las tareas.[42]

Este antecedente es particularmente significativo porque evidencia que la gestión del riesgo puede obtener mejores condiciones de articulación cuando la coordinación se desarrolla desde una entidad con capacidad para relacionarse transversalmente con diferentes sectores.

El mismo estudio advierte que la desactivación en 2017 de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres que funcionaba en la PCM redujo las funciones de un órgano técnico especializado encargado de conducir una política pública de especial relevancia para un país expuesto a múltiples peligros.[43]

En sus recomendaciones, Zapata sostiene que, pese a que el Perú cuenta con política pública, Ley del SINAGERD, reglamento y herramientas presupuestarias, existe la necesidad de una instancia con mayor institucionalidad para la conducción del sistema, recomendando una estructura de mayor nivel a la cual puedan articularse los órganos técnicos especializados.[44]

6. Evidencia comparada: ubicación de la gestión del riesgo en niveles centrales del Poder Ejecutivo

La experiencia internacional analizada refuerza la naturaleza multisectorial del problema.

En **Colombia**, el propio Decreto Ley Nº 4147 de 2011 reconoce en sus considerandos que era necesario mejorar el direccionamiento y coordinación del sistema y disponer de una

---

[41] **ZAPATA SAUCEDO, José Guillermo.** *Como profesional de Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros, periodo 2013-2020*. Universidad Nacional Federico Villarreal, 2024, conclusiones 4.5 a 4.8. https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstreams/ff3b7fd7-d9e0-4a58-865b-987d7d151327/download.

[42] **ZAPATA SAUCEDO, José Guillermo.** *Op. cit.*, conclusión 4.9, p. 46. https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstreams/ff3b7fd7-d9e0-4a58-865b-987d7d151327/download.

[43] **ZAPATA SAUCEDO, José Guillermo.** *Op. cit.*, conclusión 4.10, p. 46. https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstreams/ff3b7fd7-d9e0-4a58-865b-987d7d151327/download.

[44] **ZAPATA SAUCEDO, José Guillermo.** *Op. cit.*, recomendaciones 5.1 y 5.2, p. 47. https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstreams/ff3b7fd7-d9e0-4a58-865b-987d7d151327/download.

entidad especializada capaz de asegurar la **coordinación y transversalidad** de la política de gestión del riesgo.[45]

En atención a ese diagnóstico, su **artículo 1** creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) como entidad del orden nacional adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, dotada de personería jurídica y autonomía administrativa y financiera.[46]

Los artículos 3 y 4 de la norma colombiana le asignan funciones de dirección y coordinación del sistema, articulación de políticas, fortalecimiento de capacidades y coordinación con otros sistemas administrativos, confirmando que la ubicación presidencial responde a la necesidad de transversalidad.[47]

En **Paraguay**, la Ley Nº 2615 adopta una solución aún más directa. Su **artículo 1** crea la Secretaría de Emergencia Nacional como entidad dependiente de la Presidencia de la República, mientras su artículo 2 le atribuye la coordinación de las instituciones nacionales, departamentales, municipales y privadas que intervienen en prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.[48]

El modelo paraguayo resulta particularmente relevante porque integra en el Consejo Ejecutivo de la Secretaría al Ministro del Interior, al Secretario General de la Presidencia, al comandante de las Fuerzas Militares, al comandante de la Policía Nacional y a diversos ministros.[49]Esto demuestra que la participación de las Fuerzas Armadas no exige que el organismo encargado de coordinar las emergencias dependa administrativamente del Ministerio de Defensa.

En **Uruguay**, la Ley Nº 18.621 establece que la Dirección Superior del Sistema Nacional de Emergencias corresponde al Poder Ejecutivo como instancia superior de decisión y coordinación.[50] Su artículo 7 dispone expresamente que la Dirección Nacional de Emergencias funciona en la órbita de la Presidencia de la República, actuando como nexo directo entre el Poder Ejecutivo y los demás integrantes del sistema.[51]

Además, la legislación uruguaya configura la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos como ámbito de coordinación del Poder Ejecutivo y dispone que sea presidida

---

[45] **Colombia.** Decreto Ley Nº 4147 de 2011, considerandos. . https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44600

[46] **Colombia.** Decreto Ley N.º 4147 de 2011, artículo 1. . https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44600

[47] **Colombia.** Decreto Ley N.º 4147 de 2011, artículos 3 y 4. . https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44600

[48] **Paraguay.** Ley N.º 2615, artículos 1 y 2. https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2410/ley-n-2615-crea-la-secretaria-de-emergencia-nacional-sen

[49] **Paraguay.** Ley N.º 2615, artículo 7. https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2410/ley-n-2615-crea-la-secretaria-de-emergencia-nacional-sen

[50] **Uruguay.** Ley N.º 18.621, artículo 6, https://www.google.com/goto?url=CAESawHrOzAVLTV74Cv19MYQ3DbCBy97nMpuToZAfUr6bFaFZShQQZ5-2LaXbStWAp02ZcZEVkgxzEEO3hRIBRPJdwRvvoI7Q4s7N3hG2jUgHVIOu5FQBfKsbByLv3_PIlumKVueQOMD7muMpS9z

[51] **Uruguay.** Ley N.º 18.621, artículo 7. https://www.google.com/goto?url=CAESawHrOzAVLTV74Cv19MYQ3DbCBy97nMpuToZAfUr6bFaFZShQQZ5-2LaXbStWAp02ZcZEVkgxzEEO3hRIBRPJdwRvvoI7Q4s7N3hG2jUgHVIOu5FQBfKsbByLv3_PIlumKVueQOMD7muMpS9z

por un representante de la Presidencia, participando conjuntamente los sectores de Interior, Defensa, Salud, Agricultura, Vivienda, Desarrollo Social, Ambiente y otros.[52]

Finalmente, **Chile** ofrece un modelo diferente pero igualmente útil para el análisis. La Ley Nº 21.364 crea SENAPRED como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior, y encargado de asesorar, coordinar, organizar, planificar y supervisar la gestión del riesgo de desastres.[53]

La legislación chilena separa expresamente dicha conducción institucional del papel del Sector Defensa. El artículo 16 asigna al Ministerio de Defensa la coordinación y ejecución de las materias que corresponden a su sector y regula la participación de las Fuerzas Armadas, mientras el artículo 17 establece que estas forman parte del sistema conforme a sus capacidades y competencias.[54]

De este modo, Colombia, Paraguay y Uruguay sitúan sus organismos centrales de gestión del riesgo directamente en la Presidencia de la República o en su órbita, mientras Chile mantiene una relación de supervigilancia presidencial a través de un sector civil de coordinación y diferencia expresamente la función del Ministerio de Defensa.

7. Convergencia de la evidencia y necesidad de una respuesta legislativa

La evidencia examinada permite identificar una convergencia entre los estudios académicos, la experiencia institucional peruana y el derecho comparado.

Por un lado, la investigación sobre el INDECI acredita estadísticamente que la interoperabilidad, la evaluación y las capacidades institucionales presentan una relación elevada con su efectividad operativa. Por otro, la evaluación institucional de 2009 demuestra que las dificultades de articulación territorial y coordinación tienen antecedentes de larga data. Finalmente, la experiencia desarrollada desde la PCM y los modelos de otros países demuestran que la gestión del riesgo, por su carácter transversal, puede requerir una ubicación institucional próxima al más alto nivel de coordinación del Poder Ejecutivo.

La evidencia no permite afirmar que la adscripción del INDECI al Ministerio de Defensa sea la causa única de todas las deficiencias identificadas. Sin embargo, sí demuestra que el principal desafío institucional radica en la articulación de entidades pertenecientes a sectores y niveles de gobierno distintos, precisamente la función para la cual resulta especialmente relevante una instancia transversal de coordinación.

---

[52] **Uruguay.** Ley N.º 18.621, artículo 9, conforme a sus modificaciones. https://www.google.com/goto?url=CAESawHrOzAVLTV74Cv19MYQ3DbCBy97nMpuToZAfUr6bFaFZShQQZ5-2LaXbStWAp02ZcZEVkgxzEEO3hRIBRPJdwRvvoI7Q4s7N3hG2jUqHVIOu5FQBfKsbByLv3_PIlumKVueQOMD7muMpS9z

[53] **Chile.** Ley N.º 21.364, artículo 19, versión vigente al 16 de febrero de 2026. https://www.google.com/goto?url=CAESawHrOzAVLTV74Cv19MYQ3DbCBy97nMpuToZAfUr6bFaFZShQQZ5-2LaXbStWAp02ZcZEVkgxzEEO3hRIBRPJdwRvvoI7Q4s7N3hG2jUqHVIOu5FQBfKsbByLv3_PIlumKVueQOMD7muMpS9z

[54] **Chile.** Ley N.º 21.364, artículos 16 y 17. https://www.google.com/goto?url=CAESawHrOzAVLTV74Cv19MYQ3DbCBy97nMpuToZAfUr6bFaFZShQQZ5-2LaXbStWAp02ZcZEVkgxzEEO3hRIBRPJdwRvvoI7Q4s7N3hG2jUqHVIOu5FQBfKsbByLv3_PIlumKVueQOMD7muMpS9z

En consecuencia, mantener separados institucionalmente al ente rector del SINAGERD como ente rector la Presidencia del Consejo de Ministros y al organismo especializado responsable de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación (INDECI) merece ser revisado desde criterios de eficacia, coherencia institucional e interoperabilidad.

La adscripción del INDECI a la Presidencia del Consejo de Ministros busca responder a esta evidencia mediante una reorganización que acerque la gestión técnica reactiva al nivel encargado de la articulación multisectorial del Estado, sin retirar al Ministerio de Defensa ni a las Fuerzas Armadas del SINAGERD y sin disminuir sus capacidades operativas.

Por el contrario, el diseño propuesto permitiría diferenciar claramente dos ámbitos complementarios: la conducción y articulación multisectorial del sistema, vinculada a la PCM y al INDECI; y la participación operativa especializada del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, que debe permanecer plenamente disponible para la atención de emergencias y desastres.

III.- OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

1.- Objetivo general

Fortalecer la rectoría, articulación multisectorial y capacidad de respuesta del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) mediante la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) a la Presidencia del Consejo de Ministros, asegurando una conducción institucional más coherente entre el ente rector del sistema y el organismo técnico responsable de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación frente a emergencias y desastres.

Este objetivo responde directamente al problema identificado: la existencia de dificultades persistentes de articulación, interoperabilidad, coordinación interinstitucional y construcción de capacidades comunes entre las entidades que integran el SINAGERD, así como a la separación actual entre la rectoría general del sistema y la adscripción sectorial del INDECI.

La propuesta busca que la gestión reactiva del riesgo de desastres se encuentre vinculada a una instancia con capacidad transversal para coordinar a los distintos sectores del Poder Ejecutivo y a los tres niveles de gobierno, sin afectar las competencias del Ministerio de Defensa ni la participación operativa de las Fuerzas Armadas.

2. Objetivos específicos

a) Fortalecer la articulación institucional y multisectorial del SINAGERD, vinculando directamente al INDECI con la Presidencia del Consejo de Ministros, a fin de facilitar la coordinación con los ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales y gobiernos locales que intervienen en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

b) Mejorar la interoperabilidad y la actuación conjunta de las entidades integrantes del SINAGERD, promoviendo el intercambio oportuno de información, la planificación interinstitucional, protocolos comunes y la articulación de capacidades para una respuesta coordinada frente a emergencias y desastres. Este aspecto responde directamente a las

deficiencias de interoperabilidad identificadas en la investigación sobre la efectividad operativa del INDECI.

c) Fortalecer una capacidad nacional integrada de respuesta, articulando los recursos humanos, logísticos, tecnológicos y operativos disponibles en las distintas entidades del Estado y promoviendo objetivos comunes, organización, equipamiento, doctrina, capacitación y entrenamiento conjunto. La evidencia analizada muestra que la efectividad del INDECI se encuentra estrechamente vinculada con las capacidades y la interoperabilidad de los demás componentes del SINAGERD.

d) Mejorar la coordinación entre los niveles nacional, regional y local, fortaleciendo la capacidad del INDECI para articular, asistir y coordinar con los gobiernos regionales y locales la implementación de los instrumentos y acciones correspondientes a la gestión reactiva del riesgo de desastres. Esta necesidad de articulación territorial ya había sido advertida en la evaluación institucional del INDECI.

e) Diferenciar y complementar la conducción multisectorial del SINAGERD y la participación operativa del Sector Defensa, manteniendo plenamente las competencias y capacidades del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas en la atención de emergencias y desastres, pero situando al INDECI en el ámbito institucional encargado de la rectoría y coordinación transversal del sistema. Esta separación entre conducción multisectorial y apoyo militar también se observa en los modelos comparados analizados.

IV.- FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa propone adscribir el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), manteniendo su naturaleza de organismo público ejecutor, especialización técnica y competencias en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación. La propuesta busca fortalecer la coherencia institucional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), vinculando al organismo técnico responsable de la gestión reactiva con la entidad que ejerce la rectoría y articulación general del sistema.

4.1. Fundamento constitucional: protección de la persona frente a los desastres

La gestión del riesgo de desastres trasciende la organización administrativa del Estado y se encuentra directamente relacionada con la protección de derechos fundamentales. Los artículos 1 y 2, inciso 1, de la Constitución Política del Perú reconocen la defensa de la persona humana, su dignidad y los derechos a la vida e integridad; mientras que el artículo 7 reconoce el derecho a la protección de la salud.

De manera especial, el artículo 44 de la Constitución establece como deber primordial del Estado proteger a la población de las amenazas contra su seguridad. En consecuencia, contar con una estructura pública capaz de prevenir, prepararse y responder eficazmente frente a los desastres constituye una manifestación concreta de dicho mandato constitucional.

Por ello, una deficiente articulación entre las entidades responsables de responder ante una emergencia no constituye únicamente un problema administrativo. Puede repercutir

directamente en la oportunidad con que el Estado protege la vida, integridad, salud y seguridad de las personas.

4.2. Coherencia con la naturaleza transversal y multisectorial del SINAGERD

La Ley Nº 29664 concibe al SINAGERD como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo. Esta naturaleza determina que la gestión de los desastres no corresponda exclusivamente a un sector.

Una emergencia de gran magnitud puede requerir simultáneamente la actuación de los sectores Salud, Transportes, Vivienda, Agricultura, Educación, Interior, Defensa y Economía, así como de gobiernos regionales y locales, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, bomberos y organismos técnico-científicos.

El desafío, por tanto, no consiste únicamente en disponer de instituciones especializadas, sino en conseguir que sus capacidades funcionen como un sistema, compartiendo información, recursos, planificación, responsabilidades y objetivos comunes.

En ese contexto, la adscripción del INDECI a la PCM permitiría acercar institucionalmente la rectoría del SINAGERD con la conducción técnica de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación, favoreciendo una coordinación de naturaleza transversal.

4.3. Evidencia académica sobre las dificultades de articulación del SINAGERD

La investigación de Carlos Manuel Yáñez Lazo, *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*, constituye uno de los principales sustentos empíricos de la propuesta. El estudio analizó una población de 173 servidores públicos y una muestra de 70 personas, considerando variables como evaluación, interoperabilidad, capacidades, gestión por resultados y visión sistémica. [55]

La investigación identifica como problemática la interoperabilidad entre los integrantes operativos y las entidades de primera respuesta, entre ellos gobiernos regionales y locales, bomberos, sector Salud, Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Señala que estas instituciones deben poder intercambiar información y capacidades y operar conjuntamente para alcanzar objetivos comunes.

Asimismo, identifica deficiencias en capacidades relacionadas con organización, infraestructura, personal, logística, instrucción, entrenamiento y doctrina, señalando que estas se encuentran poco implementadas e integradas como sistema.[56]

La investigación concluye además que la efectividad operativa del INDECI se encuentra condicionada por la evaluación, interoperabilidad y capacidades de los componentes del SINAGERD, y que la planificación interinstitucional, visión sistémica, objetivos comunes y

---

[55] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*. Escuela Superior de Guerra del Ejército – Escuela de Postgrado, 2024. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download..

[56] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*. Escuela Superior de Guerra del Ejército – Escuela de Postgrado, 2024. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download..

gestión por resultados presentan un nivel bajo de implementación según el 60,6 % de los entrevistados.[57]

Por ello, la evidencia demuestra que la efectividad del INDECI no depende únicamente de sus capacidades institucionales propias, sino de su posibilidad de articular y movilizar capacidades pertenecientes a diferentes entidades y niveles de gobierno.

4.4. Necesidad de fortalecer una capacidad nacional integrada de respuesta

La gestión moderna de los desastres requiere que las instituciones conozcan previamente qué recursos poseen, dónde se encuentran, cómo pueden movilizarse y bajo qué protocolos deben actuar conjuntamente.

La tesis de Yáñez propone precisamente implementar una gestión sistemática entre las organizaciones de primera respuesta, mediante un sistema multisectorial que facilite información compartida y actualizada, interoperabilidad y capacidades nacionales integradas.[58]

En consecuencia, la iniciativa busca contribuir a que el INDECI cuente con mejores condiciones institucionales para articular las capacidades del Estado, sin centralizarlas ni sustituir las competencias de los sectores.

4.5. Persistencia histórica de las dificultades de coordinación

Los problemas identificados no son recientes. La evaluación institucional del INDECI realizada en 2009 ya advertía dificultades de articulación territorial. En aquel momento, más de quince regiones carecían de Planes Regionales de Operaciones de Emergencia, mientras las deficiencias eran mayores en el ámbito local.[59]

El informe señalaba, además, que el INDECI carecía de mecanismos suficientes para conseguir que los gobiernos regionales desarrollaran determinadas funciones de capacitación y para asegurar el involucramiento efectivo de las instancias locales, recomendando fortalecer los mecanismos de monitoreo, seguimiento y supervisión.[60]

La comparación entre los problemas advertidos en 2009 y los hallazgos posteriores demuestra que las dificultades de articulación tienen una dimensión estructural y persistente, lo que justifica evaluar una reforma institucional y no únicamente medidas operativas coyunturales.

---

[57] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*. Escuela Superior de Guerra del Ejército – Escuela de Postgrado, 2024. *conclusiones y propuesta de investigación.* https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download.

[58] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022.* Escuela Superior de Guerra del Ejército – Escuela de Postgrado, 2024. *propuesta de implementación de gestión sistemática entre organizaciones de primera respuesta*. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download..

[59] *Ministerio de Economía y Finanzas. Informe Final – Presupuesto Evaluado: Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, 2009.* https://www.google.com/goto?url=CAEShQEB6zswFfVlZYQTBrdl9v8Nl3-2TLbUPimcigXWhp-jdIx2JcSdetT6R7XpWZFCATJHPunymwaMR12-m8s_YhuUQnzBzkjtYIpildof7ElracEgMQWl82ZaWLV51VEKPid4Kbj67uCgNQrKDU9JwvOUyg91oXrEqSZLdfpOGbDdNMgWC80e

[60] *Ministerio de Economía y Finanzas. Informe Final – Presupuesto Evaluado: Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, 2009.* https://www.google.com/goto?url=CAEShQEB6zswFfVlZYQTBrdl9v8Nl3-2TLbUPimcigXWhp-jdIx2JcSdetT6R7XpWZFCATJHPunymwaMR12-m8s_YhuUQnzBzkjtYIpildof7ElracEgMQWl82ZaWLV51VEKPid4Kbj67uCgNQrKDU9JwvOUyg91oXrEqSZLdfpOGbDdNMgWC80e

4.6. La experiencia de la PCM demuestra capacidad de coordinación multisectorial

El trabajo de José Guillermo Zapata Saucedo sobre la gestión del riesgo desde la PCM durante el periodo 2013-2020 aporta un antecedente nacional relevante.

Al analizar los Planes Multisectoriales ante Heladas y Friaje, concluye que la coordinación permitió articular a diferentes integrantes del SINAGERD, alcanzar metas físicas y presupuestarias y consolidar una estrategia de intervención multisectorial.[61]

El autor considera esta experiencia como un modelo replicable de gestión multisectorial y sistémica, al haber permitido coordinar planificación, organización, dirección, control y seguimiento entre diferentes instituciones.[62]

Asimismo, advierte sobre el debilitamiento de la institucionalidad especializada en gestión del riesgo dentro de la PCM y recomienda fortalecer el nivel institucional encargado de conducir el SINAGERD y articular sus organismos técnicos especializados.[63]

Estos hallazgos no significan que la tesis proponga expresamente trasladar al INDECI a la PCM; sí respaldan objetivamente la necesidad de fortalecer la conducción multisectorial del SINAGERD desde un nivel institucional transversal.

4.7. La propuesta recupera un antecedente del propio ordenamiento peruano

La adscripción del INDECI a la PCM no constituye un modelo desconocido en el Perú. La institución ha atravesado diferentes configuraciones desde la creación del antiguo Sistema Nacional de Defensa Civil.

Especialmente relevante es que la Ley Nº 29664, al establecer el actual SINAGERD y desarrollar una concepción integral de gestión del riesgo de desastres, ubicó originalmente al INDECI como organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Posteriormente, en 2016, se dispuso su adscripción al Ministerio de Defensa. Por ello, la iniciativa no propone experimentar con una estructura institucional completamente nueva, sino reevaluar la ubicación actual y recuperar una relación institucional que ya formó parte del diseño legal del SINAGERD, adecuándola a las necesidades actuales de articulación y gestión reactiva.

---

61 *ZAPATA SAUCEDO, José Guillermo. Como profesional de Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de ministros. periodo 2013-2020. Universidad Nacional Federico Villarreal, 2024, conclusiones 4.5 a 4.8.* https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstreams/ff3b7fd7-d9e0-4a58-865b-987d7d151327/download

62 *ZAPATA SAUCEDO, José Guillermo. Como profesional de Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de ministros. periodo 2013-2020. Universidad Nacional Federico Villarreal, 2024, conclusión 4.9, p. 4.* https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstreams/ff3b7fd7-d9e0-4a58-865b-987d7d151327/download

63 *ZAPATA SAUCEDO, José Guillermo. Como profesional de Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de ministros, periodo 2013-2020. Universidad Nacional Federico Villarreal, 2024, conclusión 4.10 y recomendaciones 5.1 y 5.2, pp. 46-47.* https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstreams/ff3b7fd7-d9e0-4a58-865b-987d7d151327/download

4.8. Adscripción a PCM no significa disminuir la participación del Sector Defensa

La propuesta reconoce expresamente el papel fundamental del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas. Sus capacidades de transporte aéreo, terrestre y naval, logística, ingeniería, comunicaciones, evacuación, búsqueda y rescate constituyen recursos esenciales frente a emergencias y desastres.

Sin embargo, la participación operativa de las Fuerzas Armadas no exige necesariamente que el INDECI se encuentre administrativamente adscrito al Ministerio de Defensa.

La iniciativa busca diferenciar dos funciones complementarias: por un lado, la conducción y articulación multisectorial, que requiere coordinar diferentes sectores y niveles de gobierno; y, por otro, la participación operativa especializada del Sector Defensa, que debe mantenerse plenamente dentro del SINAGERD.

4.9. El derecho comparado respalda una conducción próxima al máximo nivel del Poder Ejecutivo

La legislación comparada analizada confirma que otros países de la región han optado por situar sus organismos nacionales de gestión del riesgo en niveles institucionales capaces de ejercer coordinación transversal.

En **Colombia**, el Decreto Ley Nº 4147 de 2011 reconoce expresamente la necesidad de asegurar la coordinación y transversalidad de la política de gestión del riesgo y, por ello, creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.[64]

En **Paraguay**, el artículo 1 de la Ley Nº 2615 establece que la Secretaría de Emergencia Nacional depende directamente de la Presidencia de la República y le atribuye funciones de coordinación sobre instituciones nacionales, departamentales, municipales y privadas. [65]

En **Uruguay**, el artículo 6 de la Ley Nº 18.621 coloca la dirección superior del Sistema Nacional de Emergencias en el Poder Ejecutivo, mientras su artículo 7 dispone que la Dirección Nacional de Emergencias funciona en la órbita de la Presidencia de la República y actúa como nexo directo entre el Ejecutivo y los integrantes del sistema.[66]

Finalmente, **Chile** adopta un modelo diferente pero igualmente ilustrativo. La Ley Nº 21.364 establece que SENAPRED es un servicio descentralizado sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior, mientras los artículos 16 y 17 regulan separadamente las funciones del Ministerio de Defensa y la participación de las Fuerzas Armadas.[67]

---

64 Colombia. Decreto Ley N.º 4147 de 2011, considerandos y artículo 1. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44600

65 Paraguay. Ley N.º 2615, artículos 1 y 2. https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2410/ley-n-2615-crea-la-secretaria-de-emergencia-nacional-sen

66 Uruguay. Ley N.º 18.621, artículos 6 y 7. https://www.google.com/goto?url=CAESawHrOzAVLTV74Cv19MYQ3DbCBy97nMpuToZAfUr6bFaFZShQQZ5-2LaXbStWAp02ZcZEVkgxzEEO3hRIBRPJdwRvvoI7Q4s7N3hG2jUgHVIOu5FQBfKsbByLv3_PIlumKVueQOMD7muMpS9z

67 Chile. Ley N.º 21.364, artículos 16, 17 y 19, versión vigente al 16 de febrero de 2026. https://www.google.com/goto?url=CAESawHrOzAVLTV74Cv19MYQ3DbCBy97nMpuToZAfUr6bFaFZShQQZ5-2LaXbStWAp02ZcZEVkgxzEEO3hRIBRPJdwRvvoI7Q4s7N3hG2jUgHVIOu5FQBfKsbByLv3_PIlumKVueQOMD7muMpS9z

La experiencia comparada no establece un modelo único, pero demuestra que la conducción civil y multisectorial de la gestión del riesgo puede situarse en la Presidencia o en niveles centrales del Ejecutivo, manteniendo simultáneamente una activa participación de las Fuerzas Armadas.

4.10. Justificación de la medida legislativa propuesta

Los diferentes elementos analizados convergen en una misma necesidad institucional.

La evidencia académica identifica deficiencias de interoperabilidad, articulación y capacidades comunes; las evaluaciones institucionales muestran que estas dificultades tienen antecedentes históricos; la experiencia desarrollada desde la PCM demuestra la utilidad de mecanismos de coordinación multisectorial; y la legislación comparada evidencia que varios países de la región han situado sus organismos nacionales de gestión del riesgo próximos al máximo nivel de coordinación del Poder Ejecutivo.

Debe precisarse que la evidencia no demuestra que la adscripción actual al Ministerio de Defensa sea la única causa de las deficiencias del SINAGERD. La propuesta se sustenta, más bien, en que las características del problema transversalidad, coordinación intersectorial, interoperabilidad y articulación multinivel justifican revisar la ubicación institucional del organismo responsable de la gestión reactiva.

En consecuencia, la adscripción del INDECI a la PCM se plantea como un instrumento de fortalecimiento institucional, orientado a: aproximar la rectoría del SINAGERD y la conducción técnica de la gestión reactiva; mejorar la coordinación entre sectores y niveles de gobierno; fortalecer la interoperabilidad y las capacidades nacionales de respuesta; reducir niveles de intermediación institucional; y mantener plenamente las competencias y capacidades operativas del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.

4.11. Finalidad superior de la iniciativa

En síntesis, la iniciativa no busca trasladar al INDECI por una cuestión meramente administrativa, sino fortalecer la capacidad del Estado para actuar de manera integrada frente a los desastres.

La PCM debe proporcionar el espacio de rectoría y articulación multisectorial; el INDECI debe conservar y fortalecer su especialización técnica en preparación, respuesta y rehabilitación; el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas deben mantener sus capacidades operativas; y los demás ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales deben continuar ejerciendo sus competencias dentro de un sistema mejor articulado.

De esta manera, el cambio de adscripción se orienta finalmente a hacer efectivo el deber constitucional de proteger a la población frente a las amenazas contra su seguridad, fortaleciendo la capacidad del Estado para brindar una respuesta más coordinada, oportuna y eficaz y garantizar los derechos a la vida, integridad, salud y seguridad de las personas.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

La presente iniciativa legislativa se sustenta en la evolución normativa de la gestión del riesgo de desastres en el Perú, en investigaciones académicas y evaluaciones institucionales sobre el funcionamiento del INDECI y del SINAGERD, así como en legislación comparada de países sudamericanos. Estas fuentes permiten demostrar que la ubicación institucional del INDECI ha variado históricamente, que existen problemas persistentes de articulación e interoperabilidad y que otros ordenamientos han optado por situar la conducción de la gestión del riesgo en niveles centrales del Poder Ejecutivo.

5.1. Antecedentes legislativos nacionales

Decreto Ley Nº 19338, de 1972, mediante el cual se creó el Sistema Nacional de Defensa Civil. Este modelo respondía a la concepción histórica de la Defensa Civil como parte de la Defensa Nacional y estableció una estructura destinada a coordinar las acciones públicas frente a desastres.

Decreto Legislativo Nº 442 modificó el Decreto Ley Nº 19338 y configuró al INDECI como organismo público descentralizado del Sector Defensa. Este antecedente demuestra que la ubicación institucional del Instituto ha experimentado modificaciones conforme evolucionó la concepción estatal sobre la prevención y atención de los desastres.

Ley Nº 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), publicada el 19 de febrero de 2011. Esta norma sustituyó progresivamente la concepción tradicional de Defensa Civil por un enfoque integral de gestión del riesgo de desastres y creó al SINAGERD como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo.

Ley Nº 29664 contempló originalmente al INDECI como organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, dentro de una estructura en la que la PCM ejercía la rectoría del SINAGERD. Este constituye un antecedente directo de la solución institucional que se propone recuperar.

Decreto Supremo Nº 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley Nº 29664, que desarrolló las competencias y mecanismos de funcionamiento del SINAGERD.

Decreto Supremo N.º 002-2016-DE, de 19 de febrero de 2016, mediante el cual se dispuso expresamente la adscripción del INDECI al Ministerio de Defensa. La norma señala en su artículo 1: "Adscríbase el Organismo Público Ejecutor denominado Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) al Ministerio de Defensa MINDEF".

Decreto Supremo Nº 018-2017-PCM, que aprobó medidas destinadas a fortalecer la planificación y operatividad del SINAGERD mediante adscripciones y transferencias de funciones al Ministerio de Defensa a través del INDECI. La documentación legislativa del Congreso reconoce expresamente al D.S. Nº 002-2016-DE y al D.S. Nº 018-2017-PCM como parte del marco jurídico que trasladó y consolidó funciones vinculadas al SINAGERD en el Sector Defensa.

Decreto Legislativo Nº 1587, publicado en 2023, volvió a modificar la Ley N.º 29664 con el objeto expreso de fortalecer el SINAGERD. La norma reafirma su carácter interinstitucional, descentralizado y transversal y reconoce la necesidad de mejorar la gestión institucional de sus actores, la articulación entre diferentes emergencias y el cumplimiento de los lineamientos de la PCM en su condición de ente rector.

Decreto Supremo Nº 060-2024-PCM del año 2024, el modificó ampliamente el Reglamento de la Ley Nº 29664 para adecuarlo al Decreto Legislativo Nº 1587, reafirmando nuevamente la naturaleza transversal del SINAGERD y la necesidad de fortalecer su funcionamiento.

5.2. Investigaciones y evaluaciones institucionales

La propuesta encuentra respaldo académico principalmente en la investigación de Carlos Manuel Yáñez Lazo (2024), *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*.

La investigación emplea un enfoque cuantitativo, no experimental, transversal y correlacional, considerando una población de 173 personas y una muestra de 70 servidores. Analiza como dimensiones principales la evaluación, interoperabilidad, capacidades, gestión por resultados y visión sistémica.[68]

Entre sus principales hallazgos identifica como problemática la interoperabilidad entre gobiernos regionales y locales, bomberos, sector Salud, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y demás integrantes de primera respuesta, señalando que el funcionamiento efectivo del sistema requiere intercambio de información y capacidad para operar conjuntamente con objetivos comunes.[69]

Asimismo, identifica insuficiente integración de capacidades relacionadas con organización, infraestructura, personal, logística, instrucción, entrenamiento y doctrina.[70]

La investigación concluye que la efectividad operativa del INDECI se encuentra condicionada por factores como evaluación, interoperabilidad y capacidades de los componentes del SINAGERD y señala que la planificación interinstitucional, visión sistémica, establecimiento de objetivos comunes y gestión por resultados presentan todavía un nivel bajo de implementación según el 60,6 % de los entrevistados.

Como propuesta, plantea implementar una gestión sistemática entre las organizaciones de primera respuesta, desarrollar un sistema de gestión multisectorial y facilitar el acceso común a información actualizada para responder conjuntamente frente a los desastres.[71]

---

[68] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*. Escuela Superior de Guerra del Ejército – Escuela de Postgrado, 2024. *propuesta de implementación de gestión sistemática entre organizaciones de primera respuesta*. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download..

[69] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*. Escuela Superior de Guerra del Ejército – Escuela de Postgrado, 2024. *propuesta de implementación de gestión sistemática entre organizaciones de primera respuesta*. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download.

[70] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*. Escuela Superior de Guerra del Ejército – Escuela de Postgrado, 2024. *propuesta de implementación de gestión sistemática entre organizaciones de primera respuesta*. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download.

[71] YÁÑEZ LAZO, Carlos Manuel. *Gestión reactiva del riesgo de desastres y la efectividad operativa en la sede central del INDECI, Lima–2022*. Escuela Superior de Guerra del Ejército – Escuela de Postgrado, 2024. *propuesta de implementación de gestión sistemática entre organizaciones de primera respuesta*. https://repositorio.esge.edu.pe/bitstreams/70dfce3a-5bcb-4160-b9fd-8ff9dba6ddb5/download.

Un segundo antecedente es el Informe Final de Evaluación del INDECI de 2009, que permite comprobar que los problemas de articulación no son recientes. El documento constató que, en aquel momento, más de quince regiones carecían de Planes Regionales de Operaciones de Emergencia y que las deficiencias eran todavía mayores en los gobiernos locales.[72]

La evaluación advertía además que el INDECI no disponía de mecanismos suficientes para conseguir que los gobiernos regionales desarrollaran determinadas actividades de capacitación ni para garantizar el involucramiento de las instancias locales, recomendando fortalecer los mecanismos de monitoreo, seguimiento y supervisión.[73]

trabajo de José Guillermo Zapata Saucedo (2024), Como profesional de Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros, periodo 2013-2020.

El autor analiza la experiencia de los Planes Multisectoriales ante Heladas y Friaje y concluye que la coordinación desarrollada permitió articular instituciones integrantes del SINAGERD y consolidar una estrategia de intervención multisectorial.

Considera dicha experiencia como un modelo replicable de gestión multisectorial y sistémica, al permitir coordinar planificación, organización, dirección, control y seguimiento entre diferentes instituciones.

Asimismo, advierte sobre el debilitamiento de la institucionalidad especializada de gestión del riesgo dentro de la PCM y recomienda fortalecer el nivel institucional encargado de conducir el SINAGERD y articular sus organismos técnicos.[74]

Estas investigaciones convergen en un punto relevante para la iniciativa: el principal desafío del SINAGERD no es solamente disponer de instituciones y recursos, sino conseguir que sus componentes actúen coordinadamente bajo una lógica sistémica, multisectorial y orientada a objetivos comunes.

5.3. Antecedentes de derecho comparado

La iniciativa también utiliza como referencia la legislación de Colombia, Paraguay, Uruguay y Chile, debido a que permite observar distintas alternativas institucionales para organizar la gestión nacional del riesgo de desastres.

En Colombia, el Decreto Ley Nº 4147 de 2011 creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La propia norma fundamentó esta ubicación en la necesidad de garantizar coordinación y transversalidad en la política de gestión del riesgo.

---

[72] **Ministerio de Economía y Finanzas.** Op. cit. Análisis organizacional del INDECI en el contexto del proceso de descentralización. https://www.google.com/goto?url=CAEShQEB6zswFfVlZYQTBrdl9v8Nl3-2TLbUPimcigXWhp-jdIx2JcSdetT6R7XpWZFCATJHPunymwaMR12-m8s_YhuUQnzBzkjtYIpildof7ElracEgMQWI82ZaWLV51VEKPid4Kbj67uCgNQrKDU9JwvOUyg91oXrEqSZLdfpOGbDdNMgWC80e

[73] **Ministerio de Economía y Finanzas.** Op. cit. Análisis organizacional del INDECI en el contexto del proceso de descentralización. https://www.google.com/goto?url=CAEShQEB6zswFfVlZYQTBrdl9v8Nl3-2TLbUPimcigXWhp-jdIx2JcSdetT6R7XpWZFCATJHPunymwaMR12-m8s_YhuUQnzBzkjtYIpildof7ElracEgMQWI82ZaWLV51VEKPid4Kbj67uCgNQrKDU9JwvOUyg91oXrEqSZLdfpOGbDdNMgWC80e

[74] *ZAPATA SAUCEDO, José Guillermo. Como profesional de Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros, periodo 2013-2020. Universidad Nacional Federico Villarreal, 2024, conclusión.* https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstreams/ff3b7fd7-d9e0-4a58-865b-987d7d151327/download

En Paraguay, la Ley Nº 2615 establece en su artículo 1 que la Secretaría de Emergencia Nacional depende de la Presidencia de la República. Además, su estructura incorpora a las Fuerzas Militares y a otros sectores del Estado dentro del sistema, demostrando que la conducción presidencial es compatible con una activa participación militar.

En Uruguay, la Ley Nº 18.621 establece en su artículo 6 que la dirección superior del Sistema Nacional de Emergencias corresponde al Poder Ejecutivo y, en su artículo 7, dispone expresamente que la Dirección Nacional de Emergencias funciona en la órbita de la Presidencia de la República, actuando como nexo entre el Poder Ejecutivo y los demás integrantes del sistema.

Finalmente, Chile, mediante la Ley Nº 21.364, adopta una fórmula distinta: SENAPRED es un servicio público descentralizado sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior. La propia ley regula separadamente, en sus artículos 16 y 17, las funciones del Ministerio de Defensa y la participación de las Fuerzas Armadas.

La legislación comparada no establece un único modelo institucional obligatorio; sin embargo, sí evidencia que la gestión nacional del riesgo puede ubicarse en la Presidencia o en niveles centrales de coordinación civil del Poder Ejecutivo sin excluir la participación operativa de las Fuerzas Armadas.

VI. SECTORES COMPROMETIDOS

Presidencia del Consejo de ministros (PCM)**.** Es el sector principalmente involucrado, debido a que la iniciativa propone que el INDECI pase a estar adscrito a la PCM. La propuesta busca aproximar institucionalmente al organismo técnico responsable de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación con la entidad que ejerce la rectoría y articulación general del SINAGERD. La experiencia analizada por Zapata Saucedo demuestra, además, la capacidad de coordinación multisectorial desarrollada desde la PCM en la implementación de políticas de gestión del riesgo.

Ministerio de Defensa (MINDEF)**.** Es el segundo sector directamente involucrado, puesto que el INDECI se encuentra actualmente adscrito a este ministerio. La iniciativa modificaría dicha adscripción administrativa, pero no pretende reducir las competencias del MINDEF ni la participación de las Fuerzas Armadas en el SINAGERD. Estas mantienen un papel esencial en transporte, logística, ingeniería, comunicaciones, evacuación, búsqueda y rescate y demás operaciones de apoyo frente a emergencias y desastres.

Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)**.** Es la entidad directamente comprendida por la reforma. Mantendría su naturaleza de organismo público ejecutor, especialización técnica y funciones vinculadas con preparación, respuesta y rehabilitación. El cambio fundamental se produciría respecto de su adscripción sectorial, pasando del Ministerio de Defensa a la Presidencia del Consejo de ministros.

Los gobiernos regionales y gobiernos locales constituyen actores particularmente relevantes debido al carácter descentralizado del SINAGERD.

Las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, junto con las demás entidades de primera respuesta, mantienen sus competencias dentro del SINAGERD.

VII.- NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

La presente iniciativa legislativa restituye la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) a la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 13 de la Ley Nº 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). En consecuencia, no modifica ni deroga el texto de dicho artículo, sino que establece expresamente el retorno del INDECI a la PCM desde la entrada en vigor de la ley, manteniendo su naturaleza de organismo público ejecutor, personería jurídica, calidad de pliego presupuestal, autonomía y competencias.

La única disposición complementaria derogatoria propone la derogación expresa y total del Decreto Supremo Nº 002-2016-DE, de fecha 19 de febrero de 2016, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de febrero de 2016, mediante el cual se dispuso la adscripción del INDECI al Ministerio de Defensa. Esta derogación complementa el mandato de restitución establecido en el artículo 2 del proyecto.

Como consecuencia del cambio de adscripción, la primera disposición complementaria final encarga al Poder Ejecutivo adecuar las disposiciones reglamentarias correspondientes en un plazo máximo de sesenta días calendario. Asimismo, dispone que la PCM, el Ministerio de Defensa y el INDECI adecúen sus instrumentos de gestión en un plazo máximo de noventa días calendario. Ambos plazos se computan desde la entrada en vigor de la ley y no condicionan la eficacia de la restitución de la adscripción.

La adecuación comprende, en lo que corresponda, el Reglamento de la Ley Nº 29664, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 048-2011-PCM y sus modificatorias; el Reglamento de Organización y Funciones del INDECI; y los demás instrumentos de gestión de las entidades involucradas, únicamente en los aspectos necesarios para hacerlos compatibles con la adscripción a la PCM. Respecto del ROF del INDECI, corresponde precisar que el Decreto Supremo Nº 002-2025-DE aprueba su Sección Primera, por lo que la adecuación debe considerar también las demás secciones y su texto integrado. Se trata de un mandato de adecuación posterior, no de una derogación integral de estos instrumentos por la presente iniciativa.

Finalmente, la reforma no modifica las funciones sustantivas del INDECI ni las competencias de los demás integrantes del SINAGERD, incluida la participación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú. Su implementación debe preservar las obligaciones, contratos, convenios, procedimientos, bienes, recursos y derechos del personal del INDECI, sin interrumpir sus funciones ni la atención de emergencias y desastres.

VIII. ANÁLISIS COSTO–BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no crea una nueva entidad, no genera nuevas plazas, no duplica funciones ni crea un nuevo pliego presupuestal. El INDECI mantiene su naturaleza de organismo público ejecutor, sus competencias, personal, bienes, recursos y calidad de

pliego presupuestal. Por ello, los costos derivados de su adscripción a la Presidencia del Consejo de Ministros son principalmente administrativos y temporales, vinculados a la adecuación de su Reglamento de Organización y Funciones y demás instrumentos de gestión, y serán atendidos con cargo a los presupuestos institucionales existentes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Los beneficios son principalmente institucionales, operativos y sociales. La adscripción a la PCM permitirá acercar al ente rector del SINAGERD con el organismo técnico responsable de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación, fortaleciendo la coordinación entre ministerios, gobiernos regionales y locales y entidades de primera respuesta. Asimismo, permitirá generar mejores condiciones para superar las deficiencias de interoperabilidad, intercambio de información, planificación interinstitucional y articulación de capacidades identificadas en la investigación sobre la efectividad operativa del INDECI.

La propuesta no disminuye las competencias del Ministerio de Defensa ni de las Fuerzas Armadas. Sus capacidades logísticas, de transporte, comunicaciones, ingeniería, evacuación, búsqueda y rescate continuarán plenamente disponibles dentro del SINAGERD. Lo que se diferencia es la conducción y articulación multisectorial del sistema de la participación operativa especializada del Sector Defensa.

En consecuencia, el balance cualitativo de la iniciativa resulta favorable, pues no se busca incrementar el aparato estatal, sino organizar y articular mejor las capacidades que el Estado ya posee. Una coordinación más directa, interoperable y multisectorial puede contribuir a reducir tiempos de respuesta, evitar duplicidad de esfuerzos y utilizar más eficientemente los recursos públicos frente a emergencias y desastres. El beneficio final recae en la población, mediante una respuesta estatal más oportuna y eficaz para proteger la vida, integridad, salud y seguridad de las personas.

IX. IMPACTO AMBIENTAL

La presente iniciativa legislativa no genera impactos ambientales negativos directos, debido a que su objeto es de naturaleza institucional y organizacional: modificar la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) del Ministerio de Defensa a la Presidencia del Consejo de Ministros. En consecuencia, la propuesta no autoriza obras de infraestructura, actividades extractivas, aprovechamiento de recursos naturales ni intervenciones que produzcan por sí mismas alteraciones sobre el ambiente.

Por el contrario, la iniciativa puede generar un impacto ambiental indirecto favorable, al fortalecer la articulación del SINAGERD y la capacidad del Estado para actuar frente a emergencias y desastres que pueden ocasionar daños ambientales. Una mejor coordinación entre el INDECI, la PCM, los sectores competentes y los gobiernos regionales y locales puede facilitar una respuesta más oportuna frente a incendios forestales, inundaciones, huaicos, deslizamientos, sequías y otros eventos que afecten ecosistemas, recursos hídricos, suelos y poblaciones.

Este efecto positivo guarda relación con el problema identificado en la investigación analizada, que advierte la necesidad de fortalecer la interoperabilidad y actuación conjunta

entre las instituciones integrantes del SINAGERD, así como mejorar la integración de sus capacidades de organización, logística, infraestructura, personal y respuesta.

En consecuencia, la propuesta no genera una carga ambiental adicional ni requiere medidas específicas de mitigación ambiental por efecto directo de la ley. Su impacto esperado es favorable en términos institucionales, pues busca mejorar la coordinación y capacidad de respuesta del Estado ante desastres que puedan comprometer simultáneamente a la población, los bienes y el ambiente.