CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
RU 71497-CD
19 NOVIEMBRE 2026 07:08 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

Dictamen recaído en la Proposición Legislativa 00504-2026-2031-CD, mediante la cual se propone, la "Ley que restituye la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros".

COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO Y CONTRALORÍA

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2026–2027

Señor presidente:

Ha sido remitida para estudio y dictamen de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado y Contraloría la **Proposición Legislativa 00504-2026-2031-CD,** presentada por el grupo parlamentario Ahora Nación, a iniciativa de la diputada Marleny Bibiana Arminta Valencia y otros, por la que se propone la «Ley que restituye la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros».

En la sesión de la Junta de Portavoces de la Cámara de Diputados del 10 de noviembre de 2026, el Grupo Parlamentario Ahora Nación solicitó la priorización del Proyecto de Ley 504/2026-CD, que se encontraba en estudio en la Comisión de Modernización. La Junta de Portavoces acordó calificar la iniciativa como urgente, en ejercicio de la atribución que le confiere el literal c) del artículo 33 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por Resolución Legislativa del Congreso 005-2025-2026-CR.

En consecuencia, el proyecto quedó sujeto al procedimiento de urgencia previsto en el artículo 116 del citado Reglamento, en concordancia con los artículos 94 y 105 de la Constitución Política del Perú. La iniciativa no fue exonerada del trámite de dictamen. Por ello, y considerando que dicho procedimiento otorga a la comisión un plazo improrrogable de quince días hábiles para dictaminar, la Comisión de Modernización solicitó a la Presidencia de la Cámara de Diputados autorización para sesionar el 18 de noviembre en horario de sesión plenaria, con el fin de tratar el Proyecto de Ley 00504/2026-CD, en atención al acuerdo de urgencia adoptado por la Junta de Portavoces.

Tras el análisis y debate correspondientes, la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado y Contraloría aprobó por **UNANIMIDAD** el presente dictamen durante su Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 18 de noviembre de 2026 en la sala 1 "Carlos Torres y Torres Lara" del edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, con la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos adoptados en la referida sesión.

Votaron a favor 17 señores diputados:

Martínez Paitán, Paola Isabel; Obando Morgan, Auristela Ana; Trujillo Zegarra, Gilmer; Aguirre Ramos, Marlon Alberto; Albañil Carmona, Henry Antonio; Celiz Castillo, Rafael Aldo; Chipana Condori, Graciela; Dominguez Herrera, Carlos Alberto; Fernández Gonzales, Svieta Valia; Gamarra Pita, María del Carmen; García Huby, Fernando Alberto; Jibaja Ramos, Luis Ángel; Meza Rivera, Flor de Jesús; Molina Soto, Nathaly Milagros; Peralta Jorpa, Máximo; Poma Huamani, Haydee Celinda; y Quispe Candia, Luis Eliseo.

Ningún voto en contra.

Ninguna abstención.

I. PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER, EVIDENCIA, ACTORES Y GRUPOS DE INTERÉS

1.1. Antecedentes: la ubicación institucional del INDECI

El Sistema Nacional de Defensa Civil fue creado por el Decreto Ley 19338, de 1972, bajo una concepción de la defensa civil como componente de la defensa nacional; el Decreto Legislativo 442 configuró posteriormente al INDECI como organismo público descentralizado del sector Defensa. La Ley 29664, publicada el 19 de febrero de 2011, sustituyó ese modelo por el enfoque de gestión del riesgo de desastres y creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo.

En el diseño de la Ley 29664, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es el ente rector del sistema (artículo 10), y sus dos organismos públicos ejecutores —el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) y el INDECI— se encuentran adscritos a ella (artículos 12 y 13). El artículo 13 dispone que el INDECI «es un organismo público ejecutor, con calidad de pliego presupuestal, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros». El literal f) del artículo 10 encarga, además, a la PCM «desarrollar acciones y establecer mecanismos específicos y permanentes de coordinación que aseguren una adecuada articulación de las funciones del Cenepred y del Indeci».

Mediante el Decreto Supremo 002-2016-DE, publicado el 20 de febrero de 2016, el Poder Ejecutivo adscribió el INDECI al Ministerio de Defensa invocando el artículo 28 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y dispuso que toda referencia al INDECI como organismo adscrito a la PCM se entienda efectuada al Ministerio de Defensa. Llama la atención que el propio decreto supremo transcriba en su parte considerativa el artículo 13 de la Ley 29664 —que adscribe el INDECI a la PCM— y, sin modificar esa disposición ni explicar por qué admitiría una excepción reglamentaria, disponga una adscripción distinta.

Al año siguiente, el Decreto Supremo 018-2017-PCM adscribió también el CENEPRED al Ministerio de Defensa. Desde entonces, el texto de la Ley 29664 y la organización efectiva del sistema no coinciden: la ley mantiene la adscripción de ambos organismos ejecutores a la PCM, que conserva la rectoría, mientras que estos dependen, por decreto supremo, del Ministerio de Defensa.

Fuentes: Ley 29664 (El Peruano, 19 de febrero de 2011, pp. 436459-436460); Decreto Supremo 002-2016-DE (El Peruano, 20 de febrero de 2016); Decreto Supremo 018-2017-PCM (El Peruano, 16 de febrero de 2017); exposición de motivos de la Proposición Legislativa 00504-2026-2031-CD, numeral 5.1.

La evolución normativa de la adscripción de los organismos ejecutores del SINAGERD se resume en el cuadro siguiente:

Norma	Fecha	Efecto sobre la adscripción de los organismos ejecutores
Ley 29664, artículos 12 y 13	19/02/2011	Adscribe el CENEPRED y el INDECI a la PCM, ente rector del SINAGERD.
Decreto Supremo 002-2016-DE	20/02/2016	Adscribe el INDECI al Ministerio de Defensa, tras transcribir en sus considerandos el artículo 13 de la Ley 29664.
Decreto Supremo 018-2017-PCM	16/02/2017	Adscribe el CENEPRED al Ministerio de Defensa y transfiere funciones de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres de la PCM al INDECI.
Decreto Legislativo 1587	2023	Modifica la Ley 29664 para fortalecer el SINAGERD; no modifica los artículos 12 ni 13.
Decreto Supremo 060-2024-PCM	2024	Modifica el reglamento de la Ley 29664 y deroga el artículo 1 y el numeral 3.5 del artículo 3 del Decreto Supremo 018-2017-PCM; la PCM recupera su Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres.
Decreto Legislativo 1671	2024	Modifica el artículo 17 de la Ley 29664 (participación de las Fuerzas Armadas); no modifica los artículos 12 ni 13.
Decreto Supremo 002-2025-DE	2025	Aprueba la Sección Primera del ROF del INDECI como organismo del sector Defensa.

1.2. Problema público

Según la exposición de motivos, el problema público consiste en las dificultades persistentes de articulación, interoperabilidad y coordinación interinstitucional entre las entidades del SINAGERD en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación, que la autora vincula con la separación entre la rectoría del sistema, a cargo de la PCM, y la adscripción sectorial del INDECI al Ministerio de Defensa.

La propia exposición de motivos reconoce que las investigaciones en que se sustenta no permiten concluir, con rigor científico, que la adscripción al Ministerio de Defensa sea la causa de los problemas descritos. La Comisión comparte esa cautela, pero advierte que el problema no se reduce a una relación causal entre adscripción y desempeño, sino que comprende una incongruencia institucional verificable: el ente rector tiene el mandato legal de articular a los dos organismos ejecutores del sistema, pero ninguno de ellos depende de él. Ambos están sujetos a los lineamientos técnicos y a la política de gasto de otro sector, pues el artículo 30 de la Ley 29158 dispone que los organismos públicos ejecutores «están sujetos a los lineamientos técnicos del Sector del que dependen» y que «su política de gasto es aprobada por la entidad de la que dependen».

1.3. Evidencia

La exposición de motivos se apoya principalmente en 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» (2024), de enfoque cuantitativo, no experimental y correlacional, con una población de 173 servidores y una muestra de 70. El estudio reporta coeficientes Rho de Spearman de 0,738 (evaluación), 0,861 (interoperabilidad) y 0,962 (capacidades) respecto de la efectividad operativa, y un coeficiente general de 0,887. Se trata de correlaciones en una sola sede institucional, que acreditan la relevancia de la interoperabilidad y las capacidades, pero no la incidencia de la adscripción.

Se cita también el trabajo de José Guillermo Zapata Saucedo (Universidad Nacional Federico Villarreal, 2024) sobre su experiencia en la gestión del riesgo de desastres en la PCM entre 2013 y 2020, en particular en los planes multisectoriales ante heladas y friaje, que destaca la capacidad de convocatoria multisectorial desde la PCM y recomienda fortalecer el nivel institucional que conduce el SINAGERD. Se invoca, además, el análisis organizacional del INDECI elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas en 2009, que ya advertía problemas de coordinación entre el INDECI y los gobiernos subnacionales.

La Comisión verifica que la desactivación de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres de la PCM, referida por Zapata, se produjo mediante el Decreto Supremo 018-2017-PCM, que transfirió sus funciones al INDECI y precisó que la rectoría se mantenía en la PCM. Esa situación ha variado: el Decreto Supremo 060-2024-PCM derogó el artículo 1 y el numeral 3.5 del artículo 3 de aquel decreto, y la PCM cuenta nuevamente con una Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres, que según el Texto Integrado de su Reglamento de Organización y Funciones (Resolución Ministerial 199-2025-PCM) ejerce la rectoría del sistema. El fortalecimiento reciente del órgano rector dentro de la PCM hace más visible la separación respecto de sus organismos ejecutores.

Desde el punto de vista normativo, la evidencia verificada por la Comisión es la siguiente: (i) el artículo 13 de la Ley 29664 describe al INDECI como organismo adscrito a la PCM; (ii) el Decreto Supremo 002-2016-DE lo adscribió al Ministerio de Defensa con base en el artículo 28 de la Ley 29158; (iii) el Decreto Legislativo 1587, que modificó la Ley 29664 en 2023, no alteró su artículo 13; y (iv) el propio INDECI declara encontrarse adscrito al Ministerio de Defensa en el Texto Integrado de su Reglamento de Organización y Funciones (Resolución Jefatural 000060-2025-INDECI/JEF).

La Comisión advierte, además, que la evaluación del Ministerio de Economía y Finanzas de 2009, invocada para acreditar la persistencia del problema, se elaboró cuando el INDECI se encontraba adscrito a la PCM. Si los déficits de articulación existían ya bajo esa adscripción, la variable explicativa no es la ubicación sectorial del organismo, sino la insuficiencia de doctrina común, protocolos y planificación interinstitucional que los propios estudios identifican.

En suma, la evidencia acredita déficits de articulación en la gestión reactiva y una incongruencia entre el diseño legal del SINAGERD y la ubicación efectiva de sus organismos ejecutores, pero no demuestra que el cambio de adscripción resuelva por sí solo tales déficits. Los estudios citados miden correlaciones en una sola sede institucional y no evalúan el efecto de la dependencia sectorial, como lo admite la propia exposición de motivos. Esta limitación es determinante, porque la decisión sobre la ubicación de un organismo público ejecutor requiere una evaluación técnica de organización que la Ley 29158 encomienda al Poder Ejecutivo.

1.4. Actores y grupos de interés afectados

Los principales actores y grupos de interés vinculados con la problemática son los siguientes:

Sector / actor	Rol o afectación principal	Incidencia de la proposición
Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Ente rector del SINAGERD (artículo 10 de la Ley 29664). Sería la entidad de adscripción del INDECI.	Asumiría la dependencia del INDECI desde la entrada en vigor de la ley, sin evaluación previa de su Secretaría de Gestión Pública ni plan de transición.
Ministerio de Defensa (MINDEF)	Sector al que está adscrito el INDECI desde 2016. Las Fuerzas Armadas participan en la atención de emergencias.	Perdería la adscripción del INDECI de forma inmediata; no ha emitido opinión sobre la proposición.
Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)	Organismo público ejecutor responsable de la preparación, respuesta y rehabilitación.	Cambio de sector inmediato, durante la ejecución de las medidas ante el Fenómeno El Niño, con instrumentos de gestión aún por adecuar.
CENEPRED	Organismo público ejecutor de la estimación, prevención, reducción y reconstrucción, también adscrito al MINDEF.	Seguiría adscrito al MINDEF, por lo que subsistiría la separación entre la rectoría y el otro organismo ejecutor del sistema.
Gobiernos regionales y locales	Ejecutan la gestión del riesgo en su territorio y son la primera línea de respuesta.	No varían sus competencias; el beneficio alegado depende de mecanismos de coordinación que la proposición no regula.
Población expuesta a peligros	Destinataria final de la preparación, la respuesta y la rehabilitación.	Beneficio no acreditado; riesgo de afectar la continuidad de la respuesta durante el traslado.

II. OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

2.1. Objetivo general

Según la exposición de motivos, el objetivo general de la proposición es fortalecer la rectoría, la articulación multisectorial y la capacidad de respuesta del SINAGERD mediante la

adscripción del INDECI a la Presidencia del Consejo de Ministros, de modo que exista una conducción institucional más coherente entre el ente rector del sistema y el organismo técnico responsable de la preparación, la respuesta y la rehabilitación, sin afectar las competencias del Ministerio de Defensa ni la participación de las Fuerzas Armadas.

La Comisión comparte esa finalidad, concordante con el deber primordial del Estado de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, previsto en el artículo 44 de la Constitución. No obstante, como se desarrolla en el capítulo VI, el medio elegido —la adscripción dispuesta directamente por ley y la derogación por ley del decreto supremo vigente— no se ajusta al procedimiento que establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ni cuenta con el sustento técnico y presupuestal que esa decisión exige.

2.2. Objetivos específicos

a) Fortalecer la articulación institucional y multisectorial del SINAGERD.

Vincular directamente al INDECI con la PCM para facilitar la coordinación con los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales y locales que intervienen en la preparación, la respuesta y la rehabilitación.

b) Mejorar la interoperabilidad y la actuación conjunta.

Promover el intercambio oportuno de información, la planificación interinstitucional, protocolos comunes y la articulación de capacidades para una respuesta coordinada.

c) Fortalecer una capacidad nacional integrada de respuesta y la coordinación multinivel.

Articular los recursos humanos, logísticos, tecnológicos y operativos de las entidades del Estado y mejorar la coordinación del INDECI con los gobiernos regionales y locales.

d) Diferenciar la conducción multisectorial del sistema y la participación operativa del Sector Defensa.

Situar al INDECI en el ámbito institucional que ejerce la rectoría, manteniendo plenamente las competencias y capacidades del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas.

La Comisión observa que estos objetivos dependen, en lo sustancial, de instrumentos de gestión —protocolos, planes multisectoriales, sistemas de información y asignación de capacidades— que la proposición no regula; el cambio de adscripción, por sí solo, no los garantiza.

III. SITUACIÓN PROCESAL

3.1. Antecedentes procedimentales

La Proposición Legislativa 00504-2026-2031-CD, denominada «Ley que restituye la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros», fue presentada el 5 de octubre de 2026 por el grupo parlamentario Ahora Nación, a iniciativa de la diputada Marleny Bibiana Arminta Valencia y otros.

Mediante decreto de 6 de octubre de 2026, de conformidad con el artículo 113 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la proposición fue remitida a la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado y Contraloría, como única comisión dictaminadora.

La Junta de Portavoces, en su sesión de 10 de noviembre de 2026, acordó tramitar la proposición mediante el procedimiento de urgencia, por lo que el plazo para dictaminar es de hasta quince días hábiles improrrogables, conforme al literal b) del artículo 116 del Reglamento de la Cámara de Diputados. El acuerdo fue comunicado a la Comisión mediante el Oficio 042-2026-2027-ADP-JP/CD, suscrito por el oficial mayor de la Cámara de Diputados, Hugo Fernando Rovira Zagal.

La proposición contiene los elementos formales que exigen los artículos 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados: exposición de motivos, efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional, análisis costo-beneficio y fórmula legal. Su análisis costo-beneficio, sin embargo, es solo cualitativo: afirma que la implementación se financia con el presupuesto institucional de las entidades involucradas (tercera disposición complementaria final), pero no cuantifica el impacto presupuestal del traslado del INDECI.

3.2. Antecedentes legislativos

De la verificación efectuada en el Sistema de Proyectos de Ley del Periodo Parlamentario 2021-2026, se identificaron dos antecedentes directamente relevantes:

Proyecto	Contenido	Resultado
02051/2021-CR (Williams Zapata)	Ley que adscribe el INDECI a la PCM; dejaba sin efecto el Decreto Supremo 002-2016-DE.	Dictamen de inhibición de la Comisión de Defensa Nacional, aprobado por unanimidad en su novena sesión ordinaria de 13/11/2023 y presentado el 28/11/2023. La comisión principal no dictaminó. La PCM y el MINDEF opinaron que no era viable.
01277/2021-CR (Williams Zapata)	Ley que adscribe la SEDENA a la PCM y la exonera del tercer párrafo del artículo 28 de la Ley 29158.	Aprobada el 26/05/2022; observada por el Poder Ejecutivo (Oficio 172-2022-PR, 20/06/2022); aprobada por insistencia el 03/03/2023. Publicada como Ley 31702 el 10/03/2023.

El primer antecedente es relevante porque permite anticipar la objeción del Poder Ejecutivo. La PCM, mediante el Oficio D002045-2022-PCM-SG, de 19 de agosto de 2022, remitió tres informes (D000025-2022-PCM-UF-OTGRD-SST, D000238-2022-PCM-SSAP y D001197-2022-PCM-OGAJ), y el Ministerio de Defensa (Informe Legal 01158-2022-MINDEF/SG-OGAJ, remitido con el Oficio 00680-2022-MINDEF/DM, de 27 de julio de 2022) **concluyeron que la adscripción por ley no era viable por corresponder al Poder Ejecutivo mediante decreto supremo. No obstante, la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres de la PCM señaló que «sería conveniente que desde el Poder Ejecutivo se evalúe dicho cambio». La Comisión de Defensa Nacional advirtió, asimismo, que la adscripción «debe aprobarse por decreto supremo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 29158».**

El segundo antecedente demuestra que el Congreso ha adoptado por ley decisiones de adscripción de organismos del Poder Ejecutivo, sin que ello haya sido objeto de cuestionamiento constitucional, pese a apartarse del procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La Ley 31702 adscribió la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) a la PCM. El Poder Ejecutivo la observó por afectar la separación de poderes y el artículo 28 de la Ley 29158; el Congreso insistió y la ley está vigente, al punto de que el Sistema Peruano de Información Jurídica la registra como nota del propio artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La Comisión no ha identificado que haya sido objeto de demanda de inconstitucionalidad, aunque no puede descartarlo con certeza.

Se identificaron, además, dos iniciativas conexas: el Proyecto de Ley 2549/2021-CR, que proponía restituir la adscripción del CENEPRED a la PCM y que la OGAJ de la PCM consideró no viable (Informe D001512-2022-PCM-OGAJ), aunque recogió la recomendación de «evaluar que desde el Poder Ejecutivo se proponga los cambios de adscripción del CENEPRED e INDECI» (Informe D000033-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS); y una iniciativa del periodo 2016-2021, de la congresista Tania Pariona Tarqui, que proponía modificar los artículos 12 y 13 de la Ley 29664 para que el CENEPRED y el INDECI se adscribieran a la PCM.

Fuentes: Sistema de Proyectos de Ley, expedientes 02051/2021-CR y 01277/2021-CR; dictamen de inhibición de la Comisión de Defensa Nacional recaído en el Proyecto de Ley 2051/2021-CR; Ley 31702 (El Peruano, 10 de marzo de 2023); Oficio 172-2022-PR; dictamen de insistencia de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas (1 de diciembre de 2022); Ley 29158 en el Sistema Peruano de Información Jurídica.

3.3. Acumulación procesal

No aplica. A la fecha no existen otras proposiciones legislativas del periodo 2026-2031 sobre la misma materia en la Comisión.

3.4. Marco normativo

- Constitución Política del Perú: artículos 43 (separación de poderes), 44 (deber de proteger a la población), 51 (jerarquía normativa), 79 (iniciativa de gasto), 102 (atribuciones del Congreso), 106 (leyes orgánicas) y 118 (atribuciones del presidente de la República).
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: artículos 28 (naturaleza de los organismos públicos y cambio de adscripción) y 30 (organismos públicos ejecutores).
- Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado: numeral 13.1 del artículo 13.
- Ley 29664, Ley que crea el SINAGERD: artículos 10 (ente rector), 11 (Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres), 12 (CENEPRED), 13 (INDECI) y 17 (participación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú), modificada por los decretos legislativos 1200, 1587 y 1671.
- Ley 31702, Ley que adscribe la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) a la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Decreto Supremo 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley 29664, modificado por el Decreto Supremo 060-2024-PCM.
- Decreto Supremo 002-2016-DE, que aprueba la adscripción del INDECI al Ministerio de Defensa; Decreto Supremo 018-2017-PCM; y Decreto Supremo 002-2025-DE, que aprueba la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones del INDECI.
- Decreto Supremo 054-2018-PCM, Lineamientos de Organización del Estado.
- Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM (Resolución Ministerial 199-2025-PCM) y del INDECI (Resolución Jefatural 000060-2025-INDECI/JEF).
- Ley 32743, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y del Fenómeno El Niño.
- Reglamento de la Cámara de Diputados: artículos 106, 107, 113, 116, 135, 137, 138 y 139.

IV. OPINIONES TÉCNICAS SOLICITADAS Y RECIBIDAS

4.1. Opiniones solicitadas

La Comisión, en el marco del artículo 135 del Reglamento de la Cámara de Diputados, solicitó opinión sobre la Proposición Legislativa 00504-2026-2031-CD a las siguientes instituciones:

Fecha	Institución	Documento
9/10/2026	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Oficio PO 135-2026-2027/CMGEC-CD-CR

Fecha	Institución	Documento
9/10/2026	Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)	Oficio PO 136-2026-2027/CMGEC-CD-CR
9/10/2026	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)	Oficio PO 137-2026-2027/CMGEC-CD-CR
9/10/2026	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Oficio PO 138-2026-2027/CMGEC-CD-CR
9/10/2026	Contraloría General de la República	Oficio PO 139-2026-2027/CMGEC-CD-CR
9/10/2026	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)	Oficio PO 140-2026-2027/CMGEC-CD-CR
9/10/2026	Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)	Oficio PO 141-2026-2027/CMGEC-CD-CR
9/10/2026	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE)	Oficio PO 142-2026-2027/CMGEC-CD-CR
9/10/2026	Presidencia del Consejo de Ministros, ente rector del SINAGERD	Oficio PO 143-2026-2027/CMGEC-CD-CR
3/11/2026	Ministerio de Defensa (MINDEF)	Oficio PO 335-2026-2027/CMGEC-CD-CR

4.2. Opiniones recibidas

A la fecha de elaboración del presente predictamen, el Expediente Virtual Parlamentario registra una sola respuesta: la Contraloría General de la República, mediante el Oficio 001267-2026-CG/DC, de 11 de noviembre de 2026, señala que la proposición no se vincula con las normas que conciernen al control gubernamental ni afecta las atribuciones de los órganos del Sistema Nacional de Control, por lo que no es competente para emitir opinión institucional, conforme al artículo 16 y al literal h) del artículo 32 de la Ley 27785. Se encuentran pendientes las opiniones de la PCM, del INDECI, del CENEPRED, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Defensa, de la ANGR, de la AMPE y de la REMURPE. En particular, ninguna de las entidades del Poder Ejecutivo directamente comprendidas —la PCM, el Ministerio de Defensa y el INDECI— se ha pronunciado sobre la proposición.

4.3. Opiniones emitidas en los antecedentes legislativos

Por tratarse de iniciativas con el mismo objeto, la Comisión toma en cuenta, como referencia, las opiniones emitidas sobre el Proyecto de Ley 2051/2021-CR y la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa del Proyecto de Ley 1277/2021-CR:

Entidad y documento	Proyecto	Sentido	Argumento principal
PCM, Informe D001197-2022-PCM-OGAJ (17/08/2022)	2051/2021-CR	No viable	Vulneraría los principios de separación de poderes y de competencia; el cambio de adscripción corresponde al Poder Ejecutivo por decreto supremo.
PCM, Informe D000025-2022-PCM-UF-OTGRD-SST	2051/2021-CR	No viable por competencia	Sugiere que el Poder Ejecutivo evalúe el cambio de adscripción.
MINDEF, Informe Legal 01158-2022-MINDEF/SG-OGAJ	2051/2021-CR	No viable	Afecta la estructura del sector Defensa.
ANGR, Oficio 767-2022-ANGR/P	2051/2021-CR	Conforme	Expresa su conformidad con la iniciativa.
Poder Ejecutivo, Oficio 172-2022-PR (20/06/2022)	1277/2021-CR	Observación	La adscripción es potestad exclusiva del Poder Ejecutivo vía decreto supremo; la Ley 29158 integra el bloque de constitucionalidad (cita la STC 007-2002-AI/TC, f. j. 5).

Estas opiniones identifican con precisión la objeción del Poder Ejecutivo: no se refiere a la conveniencia de que el INDECI dependa del ente rector, que la propia PCM consideró digna de evaluación, sino a la forma, esto es, a que una ley ordinaria adopte directamente el acto que la ley orgánica atribuye al decreto supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros. La proposición en estudio reproduce la misma técnica del Proyecto de Ley 2051/2021-CR —adscribe por ley y deroga por ley el decreto supremo—, por lo que esa objeción le resulta plenamente aplicable.

4.4. Opiniones ciudadanas

De la revisión del Expediente Virtual Parlamentario de la Proposición Legislativa 00504-2026-2031-CD no se registran opiniones ciudadanas a la fecha.

Fuente: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/diputados/expediente/2026/504

V. EFECTO DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La proposición no modifica el texto de la Ley 29664. Según su exposición de motivos, se limita a «restituir» la adscripción prevista en el artículo 13 de dicha ley y, para ello, deroga por ley el Decreto Supremo 002-2016-DE.

Su efecto sobre el ordenamiento jurídico sería doble: (i) sustituiría por ley un acto de organización que el artículo 28 de la Ley 29158 reserva al decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y (ii) derogaría por ley un decreto supremo dictado al

amparo de esa habilitación. Asimismo, al disponer que la restitución rige desde la entrada en vigor de la ley y que las adecuaciones reglamentarias y de los instrumentos de gestión no condicionan su eficacia (primera disposición complementaria final), el traslado del INDECI se produciría sin plan de transición. El cuadro siguiente sintetiza la evaluación de cada disposición:

Disposición	Contenido	Observación de la Comisión
Artículo 1	Objeto: restituir la adscripción del INDECI a la PCM para fortalecer la rectoría y la articulación del SINAGERD.	Finalidad compartida; el medio no es idóneo (numeral 6.3.1) y deja fuera al CENEPRED, también adscrito al MINDEF contra el artículo 12 de la Ley 29664.
Artículo 2, primer párrafo	Restituye por ley la adscripción a la PCM, «conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 13 de la Ley 29664», con eficacia desde la entrada en vigor de la ley.	Ambigüedad entre norma declarativa y constitutiva; adopta el acto que el artículo 28 de la Ley 29158 reserva al decreto supremo; no modifica el artículo 13 ni resuelve la antinomia (numeral 6.1).
Artículo 2, segundo párrafo	El INDECI conserva su naturaleza, personería, pliego, autonomía y competencias.	Correcto, pero no requiere ley: es consecuencia propia de un cambio de adscripción.
Artículo 3	La PCM articula con el INDECI y los tres niveles de gobierno; se preserva la participación de las Fuerzas Armadas y de la PNP.	Reitera el literal f) del artículo 10 y el artículo 17 de la Ley 29664, modificado por el Decreto Legislativo 1671; no tiene efecto normativo nuevo.
Primera DCF	Adecuación reglamentaria en 60 días e instrumentos de gestión en 90; no condicionan la eficacia de la adscripción.	Traslado sin plan de transición, durante la respuesta ante el Fenómeno El Niño; cita el Decreto Supremo 048-2011-PCM, pero omite su modificación integral por el Decreto Supremo 060-2024-PCM.
Segunda DCF	Continuidad de obligaciones, contratos, bienes y derechos del personal.	Declarativa; no establece mecanismos para asegurarla.
Tercera DCF	Financiamiento con cargo al presupuesto institucional.	Sin cuantificación de costos, mecanismo de reasignación del pliego 006 ni opinión del MEF; no permite verificar la conformidad con el artículo 79 de la Constitución (numeral 6.3.1, literal f).
DCD única	Deroga el Decreto Supremo 002-2016-DE.	El Congreso ejercería por ley la potestad de organización que la ley orgánica atribuye al Poder Ejecutivo; no se pronuncia sobre el Decreto Supremo 018-2017-PCM.

VI. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

6.1. Marco normativo y concordancia jurídica de la proposición

El artículo 28 de la Ley 29158 establece que los organismos públicos se crean y disuelven «por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo» y que, «en ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros». La norma orgánica, por tanto, no solo regula la forma del acto de adscripción, sino que atribuye su adopción al Consejo de Ministros, como expresión de la potestad de organización del Poder Ejecutivo.

Conforme al artículo 106 de la Constitución, la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución se regulan mediante leyes orgánicas. La Ley 29158 es la ley orgánica que organiza el Poder Ejecutivo y, como advirtió este último al observar la autógrafa del Proyecto de Ley 1277/2021-CR, integra el bloque de constitucionalidad. En ese marco, el procedimiento que su artículo 28 fija para el cambio de adscripción no puede ser desplazado, para un caso concreto, por una ley ordinaria, sin afectar la reserva de ley orgánica y el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 43 de la Constitución.

Sobre esta materia, la Comisión advierte la existencia de una **antinomia normativa**. El **artículo 13 de la Ley 29664 dispone que el INDECI es un organismo público ejecutor «adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros»**; el artículo 12 establece lo mismo respecto del CENEPRED; y el artículo 10 atribuye a la PCM la rectoría del sistema. Sin embargo, el Decreto Supremo 002-2016-DE adscribió el INDECI al Ministerio de Defensa —tras transcribir en sus considerandos el propio artículo 13— y el Decreto Supremo 018-2017-PCM hizo lo propio con el CENEPRED, ambos al amparo del artículo 28 de la Ley 29158. Coexisten, así, una ley especial que fija la adscripción de ambos organismos y una habilitación de la ley orgánica que permite variarla por decreto supremo, sin que la Ley 29664 haya sido modificada para reflejar la nueva ubicación, pese a que fue objeto de dos reformas promovidas por el propio Poder Ejecutivo: los decretos legislativos 1587, de 2023, y 1671, de 2024.

La proposición no resuelve esa antinomia, sino que la agrava. No modifica los artículos 12 ni 13 de la Ley 29664 ni precisa su relación con el artículo 28 de la Ley 29158: se limita a restituir la adscripción del INDECI y a derogar el decreto supremo que la modificó, mientras mantiene al CENEPRED adscrito al Ministerio de Defensa, en contradicción con el artículo 12 de la misma ley. El resultado sería un sistema con sus dos organismos ejecutores en sectores distintos y una ley que, para un solo organismo, desplaza la habilitación general de la ley orgánica. La solución de la antinomia exige una decisión integral sobre la ubicación de ambos organismos ejecutores, adoptada con sustento técnico y por la vía que corresponde: el decreto supremo previsto en el artículo 28 de la Ley 29158 o, de optarse por fijarla en la

ley, la modificación de los artículos 12 y 13 de la Ley 29664 con la opinión previa del Poder Ejecutivo.

Cualquiera que sea la solución de esa antinomia, la proposición no es el instrumento idóneo. Si se entiende que prevalece el artículo 13 de la Ley 29664 —ley especial y posterior a la Ley 29158—, de modo que el Decreto Supremo 002-2016-DE resulta contrario a la ley en los términos del artículo 51 de la Constitución, la proposición sería meramente declarativa: «restituiría» una adscripción que la ley nunca dejó de disponer, y la corrección correspondería al propio Poder Ejecutivo, dejando sin efecto el decreto, o a los mecanismos de control de la legalidad de las normas reglamentarias, como el proceso de acción popular previsto en el inciso 5 del artículo 200 de la Constitución. Si, por el contrario, se entiende que el artículo 28 de la Ley 29158 habilita el cambio por decreto supremo, la ley invadiría la potestad de organización del Poder Ejecutivo. En ninguno de los dos supuestos la proposición asegura su propio objetivo, pues, al no modificar el artículo 13 ni establecer una reserva de ley para futuras modificaciones, un nuevo decreto supremo podría revertir la adscripción.

El cuadro siguiente sintetiza los supuestos de solución de la antinomia y su incidencia en la proposición:

Supuesto interpretativo	**Consecuencia jurídica**	**Efecto de la proposición**
Prevalece el artículo 13 de la Ley 29664 (ley especial y posterior)	El Decreto Supremo 002-2016-DE sería contrario a la ley (artículo 51 de la Constitución); su corrección corresponde al Poder Ejecutivo o al proceso de acción popular (inciso 5 del artículo 200).	Ley meramente declarativa e innecesaria: restituye lo que la ley ya dispone y no impide que un nuevo decreto supremo revierta la adscripción.
Prevalece la habilitación del artículo 28 de la Ley 29158	El cambio de adscripción corresponde al Consejo de Ministros mediante decreto supremo.	La ley invade la potestad de organización del Poder Ejecutivo; observación previsible.
Se opta por fijar la adscripción en la ley con reserva legal	Reforma integral de los artículos 12 y 13 de la Ley 29664, con opinión del Poder Ejecutivo y del MEF.	No es lo que propone la proposición, que no modifica la ley ni aborda el CENEPRED.

En consecuencia, la proposición no es concordante con el artículo 28 de la Ley 29158, porque adopta por ley el acto de adscripción y deroga el decreto supremo que lo materializó; ni con el artículo 43 de la Constitución, porque el Congreso ejercería una potestad de organización interna que el ordenamiento atribuye al Poder Ejecutivo. Tampoco acredita su conformidad con el artículo 79 de la Constitución, por las razones expuestas en el literal f) del numeral 6.3.1.

6.1.1. Compatibilidad con la Ley 32743, Ley de delegación de facultades legislativas

La Ley 32743, publicada el 22 de octubre de 2026, delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por noventa días calendario, «exclusivamente en materias de seguridad ciudadana y del Fenómeno El Niño». La única materia referida al INDECI es la del numeral 2.2.1, que lo habilita a disponer y ejecutar de manera directa y excepcional la entrega de bienes de ayuda humanitaria durante los primeros quince días de una emergencia. Ningún numeral delega la reorganización, la adscripción o la estructura del INDECI. No existe, en consecuencia, superposición con la materia delegada.

El contexto de la delegación, sin embargo, agrava el riesgo de la fórmula propuesta. La proposición dispone que el traslado del INDECI rija desde la entrada en vigor de la ley y que la adecuación de sus instrumentos de gestión no condicione esa eficacia. Un cambio inmediato de sector coincidiría con la implementación de las medidas delegadas y con la temporada de respuesta ante el Fenómeno El Niño, periodo en el que el INDECI tiene a su cargo la entrega directa y excepcional de bienes de ayuda humanitaria.

6.2. Análisis de las opiniones e información recibidas

La única respuesta recibida, de la Contraloría General de la República, se inhibe por falta de competencia y no aporta elementos sobre el fondo. Ante la ausencia de opinión del Poder Ejecutivo sobre la proposición, la Comisión toma en consideración las emitidas en los antecedentes, que versan sobre una fórmula sustancialmente idéntica.

Presidencia del Consejo de Ministros y Poder Ejecutivo

Evaluación del fondo. La objeción es de forma y resulta atendible: el artículo 28 de la Ley 29158 atribuye el acto de adscripción al decreto supremo con voto del Consejo de Ministros. La propia PCM reconoció en 2022 la conveniencia de que el Poder Ejecutivo evaluara el cambio, lo que confirma que la vía idónea para adoptar la decisión es la prevista en la ley orgánica.

Impacto en el dictamen. La proposición en estudio reproduce la técnica objetada en 2022 y en el Oficio 172-2022-PR. Por ello, la objeción conserva plena vigencia y, de aprobarse, la autógrafa sería previsiblemente observada por el Poder Ejecutivo.

Ministerio de Defensa

Evaluación del fondo e impacto. Su opinión desfavorable en el antecedente confirma que la medida modifica la estructura de su sector. La Comisión solicitó su opinión sobre la presente proposición mediante el Oficio PO 335-2026-2027/CMGEC-CD-CR, de 3 de noviembre de 2026, sin respuesta a la fecha. La proposición no prevé su participación en ninguna etapa de transición.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Evaluación del fondo e impacto. Su conformidad, expresada en 2022 respecto de otra iniciativa, refleja la necesidad de un interlocutor nacional único, pero no se pronuncia sobre el instrumento jurídico ni sobre la transición.

Contraloría General de la República

Evaluación del fondo e impacto. Mediante el Oficio 001267-2026-CG/DC se inhibe por no tratarse de materia de control gubernamental. Su respuesta no contiene objeciones ni aportes sobre el fondo.

6.3. Análisis de viabilidad de la proposición

6.3.1. Viabilidad jurídica, técnica y presupuestal

a) La proposición sustituye un acto que la ley orgánica reserva al Poder Ejecutivo. El artículo 28 de la Ley 29158 dispone que el cambio de dependencia o adscripción de los organismos públicos se acuerda por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. La proposición no ordena ni encarga ese acto: lo adopta directamente («Restitúyase la adscripción…») y fija su eficacia desde la entrada en vigor de la ley. Con ello, una ley ordinaria desplaza, para un caso concreto, el procedimiento de la ley orgánica.

b) La derogación del Decreto Supremo 002-2016-DE no es la vía para resolver la antinomia. Si bien, en virtud del principio de jerarquía normativa reconocido en el artículo 51 de la Constitución, una ley puede derogar un decreto supremo, la objeción no es de rango sino de competencia: la materia —el cambio de adscripción de un organismo público ejecutor— ha sido atribuida por la ley orgánica al decreto supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros (artículo 28 de la Ley 29158). Por ello, cualquiera que sea el supuesto interpretativo que se adopte (numeral 6.1), la derogación por ley no corresponde. Si el decreto supremo es contrario al artículo 13 de la Ley 29664, su corrección compete al propio Poder Ejecutivo o al control judicial de la legalidad de las normas reglamentarias mediante el proceso de acción popular; si, por el contrario, se dictó válidamente al amparo del artículo 28 de la Ley 29158, dejarlo sin efecto por ley supone que el Congreso ejerza una potestad de organización interna que el ordenamiento atribuye al Poder Ejecutivo.

c) El precedente de la Ley 31702 no es extrapolable. Esa ley adscribió la SEDENA a la PCM, pero lo hizo exonerando expresamente del artículo 28 de la Ley 29158 y fue aprobada por insistencia, frente a una observación del Poder Ejecutivo fundada en la separación de poderes. El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre esa técnica. La proposición en estudio ni siquiera contiene esa exoneración, y reiterar el precedente consolidaría una práctica de constitucionalidad discutida en lugar de resolver el problema por la vía que el ordenamiento prevé.

d) La evidencia no sustenta la medida. Como se señaló en el numeral 1.3, los estudios citados acreditan déficits de articulación, interoperabilidad y capacidades, pero no que el cambio de adscripción los resuelva; la propia exposición de motivos lo reconoce. La evaluación del Ministerio de Economía y Finanzas de 2009, que la proposición invoca para demostrar la persistencia del problema, se elaboró cuando el INDECI se encontraba adscrito a la PCM, de modo que, lejos de respaldar la medida, indica que los déficits de articulación no dependen de la adscripción. Ninguna de las entidades del Poder Ejecutivo comprendidas —PCM, Ministerio de Defensa e INDECI— ha emitido opinión, y la proposición no cuenta con la evaluación de organización que corresponde a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM conforme a los lineamientos de organización del Estado.

e) La medida carece de transición. La proposición dispone que la restitución rija desde la entrada en vigor de la ley y que las adecuaciones reglamentarias y de instrumentos de gestión, a realizarse en sesenta y noventa días, no condicionen su eficacia. El INDECI cambiaría de sector antes de que existan el reglamento, el ROF y la estructura presupuestal adecuados, en plena respuesta ante el Fenómeno El Niño. La relación entre el INDECI y el Ministerio de Defensa no es solo jerárquica: comprende protocolos de activación, coordinación logística y acceso a medios de transporte de las Fuerzas Armadas, que un traslado sin régimen de transición operativa podría interrumpir. La segunda disposición complementaria final declara la continuidad de obligaciones, contratos y personal, pero no establece mecanismo alguno para asegurarla.

f) La proposición carece de sustento presupuestal. El artículo 79 de la Constitución dispone que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. El INDECI constituye el pliego 006 del sector Defensa, al que el proyecto de presupuesto del sector para el año fiscal 2026 asignó alrededor de S/ 477,4 millones. Su traslado a la PCM no se agota en un cambio de línea jerárquica: exige reasignar el pliego entre sectores, con efectos sobre los techos presupuestales, la estructura funcional programática, la programación multianual y la rendición de cuentas sectorial. La proposición se limita a declarar que su implementación se financia con el presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin cuantificar esos efectos, sin prever el instrumento de reasignación y sin contar con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, que se encuentra pendiente. Sin ese sustento, la Comisión no puede verificar que la medida no genere gasto adicional, lo que impide afirmar su conformidad con el artículo 79 de la Constitución.

g) La proposición reitera normas vigentes y presenta defectos de técnica legislativa. El primer párrafo de su artículo 3 reproduce el deber de articulación que el literal f) del artículo 10 de la Ley 29664 ya impone a la PCM respecto del CENEPRED y del INDECI, con independencia de su adscripción; el segundo párrafo reproduce, en sustancia, el artículo 17 de la misma ley, modificado por el Decreto Legislativo 1671, que regula la participación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú. La primera disposición complementaria final menciona el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 048-2011-

PCM, pero omite su modificación integral por el Decreto Supremo 060-2024-PCM; y la disposición derogatoria no se pronuncia sobre el Decreto Supremo 018-2017-PCM, que adscribió el CENEPRED al Ministerio de Defensa y transfirió funciones al INDECI. Por último, la fórmula del artículo 2 no define si crea una adscripción nueva o reconoce la existente, lo que genera incertidumbre interpretativa.

El cuadro siguiente contrasta el articulado vigente de la Ley 29664 con el contenido de la proposición:

Disposición vigente de la Ley 29664	**Contenido**	**Relación con la proposición**
Artículo 10, literal f)	Obliga a la PCM a establecer mecanismos específicos y permanentes de coordinación que aseguren la articulación de las funciones del CENEPRED y del INDECI.	El deber de articulación ya existe con independencia de la adscripción; el artículo 3 de la proposición lo reitera.
Artículo 12	El CENEPRED es organismo público ejecutor adscrito a la PCM.	La proposición no lo aborda, aunque el CENEPRED también fue trasladado al MINDEF.
Artículo 13	El INDECI es organismo público ejecutor, con calidad de pliego presupuestal, adscrito a la PCM.	La proposición «restituye» lo que este artículo ya dispone, sin modificarlo ni protegerlo de un nuevo decreto supremo.
Artículo 17 (modificado por el Decreto Legislativo 1671)	Regula la participación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú en la gestión del riesgo de desastres.	El segundo párrafo del artículo 3 de la proposición lo reproduce en sustancia.

h) La proposición no garantiza la estabilidad de su solución. Al dejar intacto el artículo 13 de la Ley 29664, la adscripción seguiría expuesta a ser modificada por un nuevo decreto supremo, como ocurrió en 2016. La ubicación del INDECI ha variado dos veces en poco más de una década, y esa oscilación es, en sí misma, un indicador de la fragilidad del arreglo institucional que la proposición no corrige.

En síntesis, la valoración de la proposición en cada una de las dimensiones examinadas es la siguiente:

Dimensión	**Valoración**	**Fundamento**
Necesidad de la ley	Baja	Si prevalece el artículo 13 de la Ley 29664, la ley es declarativa; si prevalece el artículo 28 de la Ley 29158, el acto corresponde al decreto supremo.

Dimensión	Valoración	Fundamento
Idoneidad jurídica	No idónea	Sustituye por ley un acto que la ley orgánica reserva al Consejo de Ministros y deroga por ley un decreto supremo (literales a y b).
Sustento técnico	Insuficiente	Evidencia correlacional; la evaluación de 2009 se hizo bajo adscripción a la PCM; sin opinión de la PCM, el MINDEF ni el INDECI (literal d).
Sustento presupuestal	No acreditado	Pliego 006 del sector Defensa sin mecanismo de reasignación ni opinión del MEF; no permite verificar el artículo 79 de la Constitución (literal f).
Diseño normativo	Deficiente	No modifica el artículo 13, omite el CENEPRED y el Decreto Supremo 018-2017-PCM, reitera normas vigentes y es reversible por decreto supremo (literales g y h).
Oportunidad	Desfavorable	Traslado inmediato sin transición, durante la respuesta ante el Fenómeno El Niño y la ejecución de la Ley 32743 (literal e y numeral 6.3.4).

6.3.2. Evaluación de las alternativas de solución

La Comisión evaluó las siguientes alternativas:

Alternativa	Eficacia esperada	Costo / riesgo	Decisión
A0. Aprobar la proposición en sus términos	Incierta; no acreditada.	Conflicto con el artículo 28 de la Ley 29158; observación previsible; reversible por un nuevo decreto supremo; traslado inmediato durante el Fenómeno El Niño.	Descartada.
A1. Adscribir por ley con exoneración del artículo 28 de la Ley 29158 (modelo de la Ley 31702)	Incierta.	Exige insistencia ante una observación casi segura; el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre esa técnica.	Descartada.
A2. Texto sustitutorio que ordene al Poder Ejecutivo aprobar la adscripción por decreto supremo en plazo cierto	Media.	Condiciona la decisión del Consejo de Ministros sin contar con su evaluación técnica ni con la opinión de las entidades comprendidas.	Descartada.
A3. Texto sustitutorio que modifique los artículos 12 y 13 de la Ley 29664 y reserve a la ley toda modificación futura de la adscripción	Alta en estabilidad.	Exige una decisión integral sobre el CENEPRED, la reasignación del pliego 006, el informe previo del MEF, un régimen de transición operativa y la opinión del	Descartada en esta oportunidad; se recoge como orientación

Alternativa	Eficacia esperada	Costo / riesgo	Decisión
		Poder Ejecutivo, elementos de los que no se dispone en el plazo del procedimiento de urgencia.	(numeral 6.3.3).
A4. Ordenar por ley una evaluación técnica de la adscripción	Baja.	Innecesaria: el Poder Ejecutivo ya está habilitado para realizarla.	Descartada.
A5. Consejo Directivo multisectorial presidido por la PCM, sin cambio de adscripción	Media.	Modifica la organización del INDECI sin sustento técnico ni opinión del sector.	Descartada.
A6. No aprobar y archivar; remitir el dictamen a la PCM y al MINDEF para que evalúen la adscripción conforme al artículo 28 de la Ley 29158, y ejercer control político	Media; mantiene el problema en la agenda del órgano competente.	Bajo; respeta la distribución de competencias y la continuidad operativa.	Adoptada.

6.3.3. Valoración de la finalidad de la proposición y recomendación al Poder Ejecutivo

La no aprobación de la proposición no supone desconocer el problema que la motiva. La Comisión coincide con la autora en que la separación entre la rectoría del SINAGERD y la adscripción sectorial de sus organismos ejecutores debe ser revisada, y advierte que la propia PCM, en 2022, consideró conveniente que el Poder Ejecutivo evaluara ese cambio respecto del INDECI y del CENEPRED.

Sin embargo, esa decisión debe adoptarse por quien tiene la competencia y la información técnica para hacerlo: el Consejo de Ministros, con la opinión de la Secretaría de Gestión Pública, la participación del Ministerio de Defensa y del INDECI, y un plan de transición que garantice la continuidad de la preparación, la respuesta y la rehabilitación frente a desastres.

Por ello, la Comisión acuerda remitir copia del presente dictamen a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Defensa, a fin de que evalúen, en el marco del artículo 28 de la Ley 29158, la adscripción del INDECI —y, en su caso, la del CENEPRED— a la Presidencia del Consejo de Ministros, ente rector del SINAGERD, e informen a la Comisión sobre sus conclusiones.

Asimismo, en ejercicio de su función de control político, la Comisión podrá convocar a los titulares de la PCM, del Ministerio de Defensa y del INDECI para que expongan la situación de la articulación del SINAGERD y su posición sobre la ubicación institucional de sus organismos ejecutores.

Para el supuesto de que, en el futuro, se opte por una solución legislativa, la Comisión considera que esta debería, como mínimo: (i) modificar los artículos 12 y 13 de la Ley 29664

para definir la adscripción de ambos organismos ejecutores y precisar si su modificación queda reservada a la ley; (ii) pronunciarse sobre la vigencia de las disposiciones del Decreto Supremo 018-2017-PCM; (iii) prever el mecanismo de reasignación del pliego 006 y contar con el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas; (iv) establecer un régimen de transición operativa con el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas; y (v) delimitar funcionalmente la rectoría de la PCM respecto de la jefatura del INDECI, a fin de preservar la rendición de cuentas. Tal iniciativa requeriría, además, la opinión del Poder Ejecutivo, conforme al artículo 28 de la Ley 29158.

Esta vía preserva la finalidad de la proposición, respeta la distribución constitucional y legal de competencias y evita la aprobación de una norma previsiblemente observable, cuya aplicación inmediata podría afectar la respuesta ante el Fenómeno El Niño.

6.3.4. Oportunidad de la medida en el contexto actual

La Comisión considera que la medida, en los términos propuestos, no es oportuna. El INDECI ejecuta las medidas excepcionales de ayuda humanitaria habilitadas por la Ley 32743 y la preparación ante el Fenómeno El Niño; un traslado inmediato de sector, sin plan de transición y con instrumentos de gestión aún por adecuar, comprometería la continuidad de sus procesos administrativos y presupuestales en el momento de mayor demanda. El procedimiento de urgencia acordado por la Junta de Portavoces obliga a la Comisión a pronunciarse dentro del plazo reglamentario, pero no suple la ausencia de opinión técnica del Poder Ejecutivo ni la falta de una transición ordenada.

6.4. Ponderación del análisis costo-beneficio de la proposición

Impacto económico y presupuestal

La proposición afirma que no demanda recursos adicionales al Tesoro Público, pero no lo acredita. El INDECI es el pliego 006 del sector Defensa y su traslado al sector de la PCM exige reasignar el pliego entre sectores, adecuar su Reglamento de Organización y Funciones, sus instrumentos de gestión y su estructura funcional programática, y modificar procesos presupuestales en curso; la tercera disposición complementaria final responde a la pregunta sobre el monto, pero no a la de la titularidad sectorial del pliego. La proposición tampoco cuenta con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas. A ello se suma que el traslado se produciría sin plan de transición y durante la respuesta ante el Fenómeno El Niño. Los beneficios alegados, por su parte, no están acreditados y pueden obtenerse por la vía que prevé la ley orgánica.

Beneficios

Sujeto/entidad/grupo de interés	Beneficio alegado y valoración de la Comisión
Población expuesta a peligros	Respuesta más articulada. No acreditado: la evidencia es correlacional y no vincula la adscripción con el desempeño.

Sujeto/entidad/grupo de interés	Beneficio alegado y valoración de la Comisión
PCM (ente rector del SINAGERD)	Dependencia directa del organismo de gestión reactiva. Alcanzable por decreto supremo, sin necesidad de ley.
INDECI	Alineación con el ente rector. Alcanzable por decreto supremo; la proposición no aporta un plan de transición.
Gobiernos regionales y locales	Interlocutor nacional único. Depende de mecanismos de coordinación que la proposición no regula.
Congreso de la República	Ninguno específico: la proposición no prevé informes ni mecanismos de seguimiento.

Costos

Sujeto/entidad/grupo de interés	Costo
PCM, MINDEF e INDECI	Reasignación del pliego 006 entre sectores y adecuación de instrumentos de gestión sin plan de transición, durante la respuesta ante el Fenómeno El Niño.
Poder Ejecutivo y Congreso	Observación previsible de la autógrafa y eventual insistencia, con el consiguiente costo institucional.
Sistema de fuentes	Precedente de leyes que sustituyen actos de organización reservados por la ley orgánica al decreto supremo, sin estabilidad, pues la adscripción podría revertirse por un nuevo decreto supremo.

En consecuencia, la Comisión considera que el balance costo-beneficio de la proposición, en los términos planteados, es desfavorable.

VII. CONCLUSIÓN

El proyecto atiende un problema jurídico real (el artículo 13 de la Ley 29664 adscribe el INDECI a la PCM desde 2011, y el D.S. 002-2016-DE lo trasladó al MINDEF invocando esa misma norma), pero no crea la regla que invoca: la declara. Su necesidad como ley es baja, pues la derogación del decreto supremo produce el mismo efecto, y su pertinencia media, porque la evidencia acredita el déficit de articulación mas no que la adscripción sea su causa. Los artículos 10.f y 17 de la misma ley ya regulan la coordinación con el CENEPRED y la participación de las Fuerzas Armadas. En la proposición subsisten tres omisiones: el traslado del CENEPRED, la reasignación del pliego 006 y el blindaje frente a futuros decretos supremos.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado y Contraloría, de conformidad con lo establecido en el literal d) del artículo 139 del Reglamento de la Cámara de Diputados, recomienda la **NO APROBACIÓN** de la Proposición Legislativa 00504-2026-2031-CD, que propone la «Ley que restituye la

adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros», y su envío al **ARCHIVO**.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 18 de noviembre de 2026.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: MARTINEZ PAITAN Paola Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 16:11:31-0500

PAOLA MARTÍNEZ PAITÁN
Presidente
Comisión de Modernización de la Gestión del Estado y Contraloría

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: TRUJILLO ZEGARRA Gilmer FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 16:54:42-0500

GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Secretario

Dictamen recaído en la Proposición Legislativa 00504-2026-2031-CD, mediante la cual se propone, la "Ley que restituye la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros".

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OBANDO MORGAN Auristela Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 16:30:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRUJILLO ZEGARRA Gilmer FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 16:54:52-0500

CÁMARA DE DIPUTADOS CONGRESO DEL PERÚ
Firmado digitalmente por: DOMINGUEZ HERRERA Carlos Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 17:03:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JIBAJA RAMOS Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 17:18:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEZA RIVERA Flor De Jesus FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 17:53:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FERNANDEZ GONZALEZ Svieta Valia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 18:07:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PERALTA JORPA Maximo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 18:53:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUIRRE RAMOS Marlon Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 19:45:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: POMA HUAMANI Haydee Celinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 09:38:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIPANA CONDORI Graciela FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 09:49:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALBAÑIL CARMONA Henry Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 10:48:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GAMARRA PITA Luzmila Maria Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 11:23:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA HUBY Fernando Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 12:48:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CELIZ CASTILLO Rafael Aldo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 14:25:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOLINA SOTO Nathaly Milagros FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 15:37:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE CANDIA Luis Eliseo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 18:28:35-0500