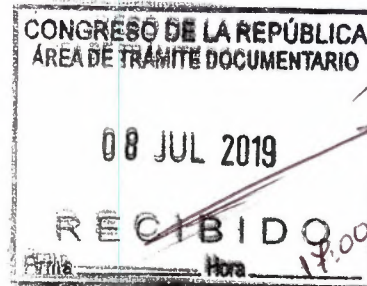


DEFENSA NACIONAL



"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"
 "Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 184 -2019 -PR

Lima, 08 de julio de 2019

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
 Presidente del Congreso de la República
 Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que modifica la Ley 29664, ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), a fin de incorporar funciones al Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) y al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), y crear la Escuela Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como instrumento del SINAGERD. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. La Autógrafa de Ley propone la creación de la Escuela Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como "instrumento" del SINAGERD.

Al respecto, la fórmula legal de la Autógrafa de Ley no precisa la naturaleza organizacional de la Escuela que se pretende crear (organismo público, órgano académico u otro tipo de entidad o dependencia), ya que solo se hace referencia de éste como un "instrumento" del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Además, de conformidad con lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública en el Informe N° 10-2019-PCM-SGP-SSAP/PL.HCS-JFRP de fecha 11 de febrero de 2019, "(...) la propuesta de crear la Escuela Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, no corresponde al Poder Legislativo, ya que la creación de entidades en el Ejecutivo se realiza a iniciativa de este último, lo cual está relacionado con el principio de competencia regulado en el artículo VI de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (norma de desarrollo constitucional), por lo cual se señala que el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".

Asimismo, se indica en el referido informe que "(...) lo señalado en el párrafo anterior, entra en concordancia con lo establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, por el cual se señala que en el Estado Peruano, el Gobierno se organiza bajo el principio de Separación de Poderes, estableciéndose en el inciso 3 del artículo 118 de la norma fundamental, que corresponde al Presidente de la República la dirección de la Política General de Gobierno, y por tanto, se encarga de la conducción de la Administración Pública central al Poder Ejecutivo".

2. En lo que concierne a la certificación de profesionales o técnicos (modificación de la Séptima Disposición Complementaria Final) se propone establecer que "los profesionales o técnicos cuyas funciones se enmarquen dentro de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en los tres niveles de gobierno, son servidores públicos certificados por el CENEPRED o el INDECI, en el ámbito de sus competencias y de acuerdo a los lineamientos del ente rector".

Al respecto, en cuanto a la incorporación de las funciones a cargo del INDECI y CENEPRED de certificar personas, corresponde precisar que no se ha desarrollado, el correspondiente análisis respecto de las normas sobre el Sistema Nacional para la Calidad.

Asimismo, no se ha indicado si dichas entidades se han constituido en Organismos que certifican personas, al amparo de las normas vigentes sobre la materia, que permitan

garantizar los estándares de calidad en el proceso de certificación en materia de gestión del riesgo de desastres o si la norma va exigir que cuente con dicha Acreditación.

La exigencia de contar con una certificación emitida por el INDECI o CENEPRED, se constituye en una contraposición a derecho de libertad del trabajo, en la medida que podría interpretarse que para acceder a trabajar en alguna entidad pública de los tres niveles de gobierno en temas de Gestión de Riesgos de Desastres, se debe contar con una certificación que solo será emitida por INDECI o CENEPRED; limitando el derecho de los profesionales o técnico a acceder a cursos y/o programas de Maestrías que existen en la actualidad y que son dadas por Universidades Públicas y Privadas.

3. En lo que concierne a la calificación de servidores públicos a los profesionales o técnicos que sean certificados en gestión del riesgo de desastres, es pertinente señalar que de aprobarse la propuesta normativa en los términos planteados se generaría una serie de confusiones por parte de los operadores de la norma, pues de acuerdo a la fórmula legal empleada pareciera que para tener la condición de servidor público o funcionario público solo será necesario contar con la certificación que otorga el INDECI o el CENEPRED a los profesionales o técnicos en materia de gestión del riesgo de desastres.

Del análisis de los conceptos antes citados podemos indicar que, la función pública como categoría jurídica conceptual desde el punto de vista teórico está vinculada particularmente a las funciones que tiene el Estado- las cuales aun cuando puedan ser delegadas son de su titularidad- reflejan el poder público o ius imperium del Estado en cumplimiento de sus deberes constitucionalmente establecidos; así como los deberes y obligaciones que afectan a los servidores públicos (como la lealtad a la Constitución y a la ley, imparcialidad, interés público) que diferencia al trabajador privado de un servidor público.

Siendo así, podemos colegir que la condición de servidor público no se adquiere por la certificación que pudiera otorgar el INDECI o el CENEPRED, sino por el ejercicio de la función pública en alguna de las entidades de la Administración Pública.

Además, es menester indicar que la propuesta normativa no ha tenido en consideración que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres no solo involucra a la participación de las entidades públicas y del personal que prestan servicios en estas; sino que también involucra a los diferentes actores de la sociedad civil (tales como empresas privadas, instituciones educativas y ciudadanía organizada), los cuales también realizan actividades vinculadas a los procesos de gestión de riesgo de desastres desde el ámbito de su competencia, para lo cual pueden recibir capacitación y/o certificación por parte de INDECI o CENEPRED, por lo que este hecho de por sí solo no podría convertir a los actores de la sociedad civil en servidores públicos.

4. En relación a la capacitación en materia de gestión de riesgo de desastres de servidores civiles; éstas ya se vienen desarrollando por las entidades (INDECI y CENEPRED) a las cuales se pretende incorporar esta función, conforme se señala a continuación:
 - a) En el CENEPRED: Conforme al artículo 6 del Reglamento de la Ley 29664, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, se establece que el CENEPRED tiene entre sus funciones "promover el desarrollo de capacidades humanas para la estimación, prevención y reducción del riesgo en las entidades públicas, sector privado y la ciudadanía en general".
 - b) En el INDECI: El artículo 9 del Reglamento de la Ley 29664 establece que el INDECI tiene entre sus funciones "Promover el desarrollo de capacidades humanas para la preparación, respuesta y rehabilitación en las entidades públicas, sector privado y la ciudadanía en general".

Asimismo, las funciones detalladas anteriormente, vienen siendo desarrolladas por los órganos competentes de dichos organismos públicos, conforme se detalla a continuación:

- a) En el CENEPRED: La Dirección de Fortalecimiento y Asistencia Técnica es el órgano de línea responsable del fortalecimiento y desarrollo técnico de capacidades, asistencia técnica, asesoramiento y articulación en los temas de gestión prospectiva y correctiva, en los tres niveles de gobierno así como en las instituciones privadas.
- b) En el INDECI: La Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades Humanas es el órgano de línea responsable del fortalecimiento de capacidades humanas en las entidades públicas, privadas y ciudadanía en general, referida a la gestión reactiva, derivados de la Política Nacional y Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo a los lineamientos del ente rector.

En ese contexto, se precisa que los organismos públicos analizados en la Autógrafa de Ley (INDECI y CENEPRED), vienen desarrollando funciones con la finalidad de generar capacidades en materias vinculadas al SINAGERD para los tres niveles de gobierno, sector privado y para la ciudadanía en general, a través de diversos programas de capacitación.

Por tanto, en un análisis de necesidad de contar el INDECI y CENEPRED con la función de capacitación en materia de SINAGERD, ésta viene desarrollándose por intermedio de programas de capacitación del INDECI y CENEPRED, e incluso por el CAEN, los cuales están dirigidos a profesionales del sector público, privado y ciudadanos en general; puesto que se adiciona la función de capacitación habrá repetición de funciones en estas entidades públicas.

5. En la Autógrafa de Ley se dispone que la acotada Escuela promueva el desarrollo de capacidades en Gestión del Riesgo de Desastres, para las entidades públicas, el sector privado y la ciudadanía en general.

Al respecto, de la revisión de la propuesta legislativa y del expediente correspondiente a la mencionada Autógrafa, no se ha identificado el correspondiente análisis costo beneficio de contar con una entidad que brinde el servicio de capacitación al sector privado y la ciudadanía en general, que no pueda ser cubierta por las Universidades, Escuelas de Educación Superior, reguladas por las normas vigentes en materia de Educación Superior; máxime si tenemos en cuenta que en la actualidad se ofertan Maestrías y Diplomados en materia de gestión del riesgo de desastres.

6. Como se puede apreciar, de acuerdo con la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), otorga al INDECI y al CENEPRED, facultades para realizar cursos y capacitaciones en gestión de riesgo de desastres. Asimismo, se debe indicar que de conformidad con el artículo 14 de la mencionada Ley, los gobiernos regionales y gobiernos locales, como integrantes del SINAGERD, formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector. Por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 39 del Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, en concordancia con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, las entidades públicas en todos los niveles de gobierno, formulan, aprueban y ejecutan, entre otros, el plan de educación comunitaria.

Por lo que, la capacitación, formación y entrenamiento en gestión del riesgo de desastres, lo realizan todas las entidades públicas de todos los niveles de gobierno, de manera descentralizada a todos los actores interesados (sector público, sector privado y ciudadanía).

Por lo que la Autógrafo de Ley contraviene el carácter descentralizado del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre.

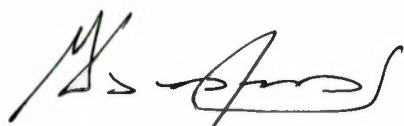
7. De otro lado, la presente Autógrafo de Ley, al disponer que su implementación se efectúa con cargo a los presupuestos institucionales del Indeci y del Cenepred, se contrapone con lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, que establece que le corresponde al Presidente de la República "Administrar la Hacienda Pública", y con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú al indicar que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto.
8. Por último, la Única Disposición Complementaria Transitoria de la autógrafo que establece la vigencia "gradual" de la norma contraviene lo establecido en el artículo 109 de la Constitución Política del Perú respecto a la vigencia total o parcial de las normas. En efecto, al señalar que "la entrada en vigencia de la presente ley se efectuará de manera gradual en un plazo máximo de dos (2) años", la autógrafo de ley no identifica el momento preciso de su entrada en vigencia, pues la postergación total o parcial en su entrada en vigencia, dispuesta por el artículo 109 de la Constitución, no constituye óbice para omitir el momento exacto de su entrada en vigencia en la ley, como tampoco la incorporación de una cláusula jurídica indeterminada sobre el momento específico en que esta comienza a surtir efecto.

A mayor abundamiento, por mandato expreso del artículo 109 de la Constitución, los dispositivos que regulan la vigencia de las leyes son normas de carácter autoaplicativo, ya que no requieren "de un acto de ejecución posterior para poder ser efectivas", como se plantea en la autógrafo al establecer que de "los lineamientos establecidos por la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Indeci y el Cenepred" se desprenderá el momento exacto de entrada en vigencia dentro del plazo máximo de dos años, pues cuando el mencionado dispositivo constitucional confiere a la ley postergar su vigencia, establece que este requisito debe ser cumplida en ella y no que la misma remita a una norma de rango infralegal su determinación.

En consecuencia, la indeterminación en la autógrafo de ley sobre su entrada en vigencia vulnera el principio de seguridad jurídica y determina la imposibilidad de ejecutar sus contenidos por las razones expresadas. De esta manera, establecer que una norma entra en vigencia gradualmente deja un margen de arbitrariedad e incertidumbre que termina afectando la eficacia de la propia norma e incluso su validez, pues contraviene un precepto constitucional.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafo de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República



SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros


1

2966/2017-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 09...de julio de 2019

Pase a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra Las Drogas, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29664, LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (SINAGERD), A FIN DE INCORPORAR FUNCIONES AL CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (CENEPRED) Y AL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL (INDECI), Y CREAR LA ESCUELA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES COMO INSTRUMENTO DEL SINAGERD

Artículo 1. Modificación de los artículos 12, 13 y 19 de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd)

Modifícanse los artículos 12, 13 y 19 de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), en los siguientes términos:

“Artículo 12. Definición y funciones del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred)

El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred) es un organismo público ejecutor, con calidad de pliego presupuestal, adscrito al Ministerio de Defensa, con las siguientes funciones:

[...]


m. *Capacitar y certificar sobre los procesos de estimación, prevención, reducción y reconstrucción del riesgo de desastres.*

n. *Otras que disponga el reglamento.*

Artículo 13. Definición y funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci)

El Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) es un organismo público ejecutor, con calidad de pliego presupuestal, adscrito al Ministerio de Defensa, con las siguientes funciones:


[...]

- 
- j. Capacitar y certificar en lo referido a los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación, cualquiera sea su modalidad de contratación.
- k. Otras que disponga el reglamento.

Artículo 19. Instrumentos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd)

Los instrumentos del Sinagerd que deben ser establecidos son:

[...]

- 
- f. La Escuela Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que promueve el desarrollo de capacidades en Gestión del Riesgo de Desastres, para las entidades públicas, sector privado y ciudadanía en general. La Escuela Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres tiene como función la capacitación, formación, entrenamiento, especialización y el desarrollo de actividades de investigación científica en materia de gestión del riesgo de desastres, dicha función es realizada por el Indeci en coordinación con el Cenepred de acuerdo al ámbito de sus competencias”.

Artículo 2. Sustitución de la séptima disposición complementaria final de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd)

Sustitúyase la séptima disposición complementaria final de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), en los siguientes términos:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

[...]

SÉPTIMA. Certificación de los profesionales o técnicos en gestión del riesgo de desastres

Los profesionales o técnicos cuyas funciones se enmarquen dentro de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, en los tres niveles de gobierno, son servidores públicos certificados por el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) o el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred) en el ámbito de sus competencias y de acuerdo a los lineamientos del ente rector”.

7

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Implementación de la Ley

La implementación de la presente ley se efectúa con cargo a los presupuestos institucionales del Indeci y del Cenepred.

SEGUNDA. Reglamento

El Poder Ejecutivo dentro de un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley, debe adecuar el Reglamento de la Ley 29664, aprobado por el Decreto Supremo 048-2011-PCM, en razón a lo dispuesto en la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

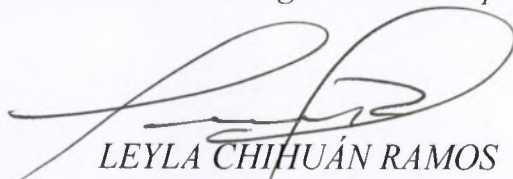
ÚNICA. Vigencia

La entrada en vigencia de la presente ley se efectuará de manera gradual en un plazo máximo de dos (2) años y de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Indeci y el Cenepred.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los catorce días del mes de junio de dos mil diecinueve.



DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República



LEYLA CHIHUÁN RAMOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

