



## Proyecto de Ley N° \_\_\_\_\_

Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 28101, Ley de Movilización Nacional, y amplía su aplicación para la declaratoria de estado de emergencia nacional por conflictos, desastres naturales, pandemias o de graves circunstancias que afectan la vida de la Nación.

Los Congresistas de la República integrantes del **Grupo Parlamentario de ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del señor Congresista **OTTO GUIBOVICH ARTEAGA**, ejercen su derecho de iniciativa legislativa conferido en los artículos 102° inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme a los artículos 2° y del 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

### PROYECTO DE LEY

#### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley de Reforma Constitucional siguiente:

### LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28101, LEY DE MOVILIZACIÓN NACIONAL, Y AMPLÍA SU APLICACIÓN PARA LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR CONFLICTOS, DESASTRES NATURALES, PANDEMIAS O DE GRAVES CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA DE LA NACIÓN

#### Artículo 1. Modificación de los artículos 1, 3 y la Primera Disposición Complementaria Transitoria Final de la Ley N° 28101, Ley de Movilización Nacional

Modifíquese los artículos 1, 3 y la Primera Disposición Complementaria Transitoria Final de la Ley N° 28101, Ley de Movilización Nacional, en los siguientes términos:

##### “Artículo 1º.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto precisar los derechos, deberes del Estado, de las personas naturales y jurídicas frente a situaciones de emergencia ocasionadas por conflictos, desastres *naturales, pandemias o de graves circunstancias que atenten contra la seguridad o afecten la vida la Nación*,



que requiere de su participación, así como de la utilización de los recursos, bienes y servicios disponibles.

#### **Artículo 3º.- Movilización**

La movilización es un proceso permanente e integral planeado y dirigido por el gobierno, consiste en adecuar el poder y potencial nacional a los requerimientos de la Defensa Nacional, a fin de disponer y asignar oportunamente los recursos necesarios para afrontar situaciones de emergencia ocasionadas por conflictos, desastres ***naturales , pandemias o de graves circunstancias que atenten contra la seguridad o afecten la vida de la Nación***, cuando éstos superen las previsiones de personal, bienes y servicios así como las posibilidades económicas y financieras.

### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA FINAL**

#### **Primera.- Comisiones Especiales**

- a) En el Ministerio de Defensa y en el Instituto Nacional de Defensa Civil, según sea el caso, se nombrarán Comisiones Especiales encargadas de evaluar los reclamos que formulen los propietarios de bienes transferidos, requisados o intervenidos por los daños y perjuicios como consecuencia directa y exclusiva de dicho procedimiento, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 29 y 30 de la presente Ley.
- b) ***El Poder Ejecutivo, creará en el plazo de quince (15) días de publicada la presente norma, una Comisión Especial encargada de establecer las disposiciones, procedimientos y acciones necesarias, para la aplicación complementaria del objeto de la presente norma, durante la declaratoria de los estados de excepción dispuestos en la Constitución Política del Perú, y cualquier estado que derive de estos; por los desastres y/o las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación.***

2

### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

#### **Primera.- Vigencia**

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

#### **Tercera.- Reglamento**



El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendarios.

### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

#### **Única.- Norma derogatoria**

Deróguese o déjese sin efecto las disposiciones que se opongan a la presente Ley.”

Lima, 15 de mayo de 2020

**OTTO GUIBOVICH ARTEAGA**  
Congresista de la República

OGA/imml



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El mundo viene enfrentando una emergencia sanitaria ocasionada por los riesgos que generan el contagio del COVID-19, situación que ha obligado a los Estados a adoptar medidas importantes para su contención y atención, siempre sobre la base del respeto y garantía de los derechos humanos.

La pandemia del COVID-19 puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población en virtud de los serios riesgos para la vida, salud e integridad personal que supone el COVID-19; así como sus impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general, y sobre las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad. Así lo ha expresado la Organización de los Estados Americanos (OEA) a través de su Resolución N° 1/2020, la misma que fue adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 10 de abril de 2020.

En ese sentido, las medidas implementadas por los Estados en las Américas a fin de enfrentar y prevenir los efectos de la pandemia, en muchos casos han significado la suspensión y restricción de algunos derechos, y en otros casos se han declarado “estados de emergencia”, “estados de excepción”, “estados de catástrofe por calamidad pública”, y/o “emergencia sanitaria”, a través de decretos presidenciales y normativa de diversa naturaleza jurídica con el fin de proteger la salud pública y evitar el incremento de contagios. Asimismo, se han establecido medidas de distinta naturaleza que restringen los derechos de la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información pública, la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la propiedad privada; y se ha recurrido al uso de tecnología de vigilancia para rastrear la propagación del coronavirus, y al almacenamiento de datos de forma masiva.<sup>1</sup>

Es el caso de la República del Perú, que a través del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, de fecha 15 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Nacional y dispuso el aislamiento social obligatorio en el marco de la emergencia sanitaria; asimismo, mediante Decreto Supremo N° 046-2020-PCM, se implementaron medidas complementarias que precisan la limitación del ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas.

De conformidad a lo establecido en el artículo 137° de la Constitución Política, este es un estado de excepción donde se restringen y suspenden el ejercicio de los derechos

<sup>1</sup> Organización de los Estados Americanos. (20 de abril de 2020) PANDEMIA Y DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS [Resolución N° 1/2020].



constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio. Es un caso de restricción temporal de derechos que responde a principios de necesidad inminente y proporcionalidad que lo justifican, y no son de carácter discrecional, sino siempre bajo los lineamientos del derecho internacional.

Sin embargo, a la fecha existen 84 495 personas contagiadas con el COVID-19 en el país, de acuerdo a la información publicada por el Ministerio de Salud. En cuanto a pacientes hospitalizados existen 7 085 personas, de las cuales 851 están en cuidados intensivos con ventilación asistida y con un saldo de 2 392 fallecidos.<sup>2</sup> Asimismo, se hace notar el colapso del sistema de salud en varias regiones como lo son Loreto, Piura y Lambayeque, donde se precisa la incapacidad de los hospitales para atender el creciente número de infectados, por falta de recursos humanos y materiales; afirmación que es sostenida por las denuncias públicas del Colegio de Médicos del Perú.

Estas deficiencias estatales van afianzando la crisis nacional que vivimos a causa de la pandemia, la cual podría desencadenar escenarios que pongan en peligro la seguridad y el desarrollo de la Nación, obligando al Estado a pensar en adoptar nuevas medidas que permitan afrontar los escenarios sugeridos en el marco del ya declarado estado de emergencia, conforme lo establece el artículo 44º de la Carta Magna, que dispone los deberes primordiales del Estado en el marco del desarrollo y de la seguridad y defensa nacional. En cuanto al desarrollo se promueve el bienestar general basado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. En relación a la seguridad y la defensa le corresponde garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, defender la soberanía nacional y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y su defensa.

A la luz del mandato constitucional expuesto, existe la Ley de Movilización Nacional, Ley Nº 28101, que se fundamenta en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, y que precisa los derechos y deberes del Estado y de las personas naturales y jurídicas frente a situaciones de emergencia, cuando ocurran conflictos o desastres que requieran de su participación; así como de utilización de los recursos, bienes y servicios disponibles.

Como se puede leer, la norma prevé dos escenarios: 1) Cuando ocurran conflictos; y, 2) en caso de desastres naturales. Ambas premisas también contempladas en la Constitución

<sup>2</sup> Diario El Comercio. (2020) Coronavirus Perú EN VIVO. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/coronavirus-peru-en-vivo-reporte-de-fallecidos-y-casos-confirmados-en-el-dia-61-de-emergencia-cifras-actualizadas-muertos-contagiados-cuarentena-covid-19-pandemia-lima-piura-martin-vizcarra-noticia/>



como elementos necesarios para la declaración de un estado de excepción como lo es el estado de emergencia; sin embargo, la Carta Magna es más amplia y contempla otras condiciones a través de su literalidad: “o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”, como es el caso de la crisis que el país viene enfrentando a causa de la pandemia del COVID-19. En esa lógica, resulta necesario modificar el marco jurídico referido, que permita aplicar las normas en respuesta a la realidad que atravesamos, lo cual sería posible añadiendo los siguientes escenarios: “3) pandemias; y, 4) o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.”

De esta manera, sería aplicable la Ley N° 28101, Ley de Movilización Nacional como medida para enfrentar la emergencia sanitaria causada por la propagación del COVID-19. Cabe precisar que el Sistema de Movilización se complementa con un conjunto de organismos de ejecución de la movilización emplazados en todo el territorio nacional por departamentos. Todos ellos bajo la dirección de los Comandos de Movilización. Estas instalaciones entran en funcionamiento en la ejecución de la movilización; del mismo modo, estas acciones determinarán, de acuerdo a la magnitud del desastre previsto, cuales son las necesidades de movilización para minimizar los efectos de la eventualidad prevista.<sup>3</sup>

La modificación propuesta implicará la necesaria adecuación de disposiciones, procedimientos y acciones necesarias para efectivizar acciones como requisición, intervención o donación de bienes y servicios, atención hospitalaria, instalación de albergues, administración de ayuda humanitaria, entre otros.

6

## EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa presentada, apunta a modificar la Ley de Movilización Nacional, en sus artículos 1º y 3º, y asimismo la Primera Disposición Complementaria Final, y como consecuencias de las modificaciones propuestas, será necesario que el Poder Ejecutivo modifique mediante Decreto Supremo el Reglamento de la Ley, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2006-DE-SG.

<sup>3</sup> Tacuno Rubio, Jorge Luis. (2019). Participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a las operaciones de movilización y desmovilización que conduce el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) para casos de emergencia en la gestión del riesgo de desastres. (Tesis de maestría). Centro de Altos Estudios Nacionales, Lima, Perú.



LEY N° 28101 LEY DE MOVILIZACIÓN NACIONAL	PROYECTO DE LEY PROPUESTA
<p><b>Artículo 1.- Objeto de la Ley</b></p> <p>La presente Ley tiene por objeto precisar los derechos, deberes del Estado, de las personas naturales y jurídicas frente a situaciones de emergencia ocasionadas por conflictos o desastres, que requiere de su participación así como de la utilización de los recursos, bienes y servicios disponibles.</p>	<p><b>Artículo 1º.- Objeto de la Ley</b></p> <p>La presente Ley tiene por objeto precisar los derechos, deberes del Estado, de las personas naturales y jurídicas frente a situaciones de emergencia ocasionadas por conflictos, desastres <b>o de graves circunstancias que atenten contra la seguridad o afecten la vida la Nación</b>, que requiere de su participación, así como de la utilización de los recursos, bienes y servicios disponibles.</p>
<p><b>Artículo 3.- Movilización</b></p> <p>La movilización es un proceso permanente e integral planeado y dirigido por el gobierno, consiste en adecuar el poder y potencial nacional a los requerimientos de la Defensa Nacional, a fin de disponer y asignar oportunamente los recursos necesarios para afrontar situaciones de emergencia ocasionadas por conflictos o desastres que atenten contra la seguridad, cuando éstos superen las previsiones de personal, bienes y servicios así como las posibilidades económicas y financieras.</p>	<p><b>Artículo 3º.- Movilización</b></p> <p>La movilización es un proceso permanente e integral planeado y dirigido por el gobierno, consiste en adecuar el poder y potencial nacional a los requerimientos de la Defensa Nacional, a fin de disponer y asignar oportunamente los recursos necesarios para afrontar situaciones de emergencia ocasionadas por conflictos, desastres <b>o de graves circunstancias que atenten contra la seguridad o afecten la vida de la Nación</b>, cuando éstos superen las previsiones de personal, bienes y servicios así como las posibilidades económicas y financieras.</p>

<b>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES</b>	<b>DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA FINAL</b>
<p><b>Primera.- Comisiones Especiales</b> En el Ministerio de Defensa y en el Instituto Nacional de Defensa Civil, según sea el caso, se nombrarán Comisiones Especiales encargadas de evaluar los reclamos que formulen los propietarios de bienes transferidos, requisados o intervenidos por los daños y perjuicios como consecuencia directa y exclusiva de dicho procedimiento, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 29 y 30 de la presente Ley.</p>	<p><b>Primera.- Comisiones Especiales</b> a) En el Ministerio de Defensa y en el Instituto Nacional de Defensa Civil, según sea el caso, se nombrarán Comisiones Especiales encargadas de evaluar los reclamos que formulen los propietarios de bienes transferidos, requisados o intervenidos por los daños y perjuicios como consecuencia directa y exclusiva de dicho procedimiento, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 29 y 30 de la presente Ley.</p> <p>b) <i>El Poder Ejecutivo, creará en el plazo de 15 días de publicada la presente norma, una Comisión Especial encargada de establecer las disposiciones, procedimientos y acciones necesarias, para la aplicación complementaria del objeto de la presente norma, durante la declaratoria de los estados de excepción dispuestos en la Constitución Política del Perú, y cualquier estado que derive de estos; por los desastres y/o las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación.”</i></p>

## ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La iniciativa propuesta si bien amplía el objeto de la Ley de Movilización, esta no implica necesariamente un mayor gasto al erario nacional; puesto que es menester que los Presupuestos Públicos anuales, contenga partidas para contingencias a las que recurre el Poder Ejecutivo en la medida que se presenten imprevistos como los que se consideran en la Ley de Movilización Nacional; pudiendo en tales circunstancias el Poder Ejecutivo hacer uso de sus facultades normativas para disponer los recursos necesarios.





Los beneficios de la presente norma los podemos resumir en los siguientes:

- Coadyuvará con la Política de Seguridad Nacional.
- Fomentará la participación activa de la ciudadanía, las FF.AA. y la PNP, frente a desastres y graves circunstancias que afecten la seguridad y la vida de la Nación.
- Permitirá una mayor cobertura de eventuales o posibles escenarios que van más lejos que los desastres, que implican un grave riesgo para la seguridad o la vida de la Nación.
- Incluirá temas como el de las pandemias que afectan gravemente la vida humana y la sociedad en su conjunto.
- Reforzará los temas de seguridad nacional.
- Implicará contar con disposiciones, procedimientos y acciones claras para el desempeño de las FF.AA. y la Policía Nacional.
- Colaborará en la adecuada y necesaria relación e interacción entra la seguridad nacional y la gestión de desastres.
- Contribuirá a una interiorización de la comprensión de la seguridad nacional y el actuar adecuado en las circunstancias de grave riesgo para la defensa y la vida de la Nación.
- Contribuirá en las respuestas rápidas y efectivas para mitigar los efectos de circunstancias de grave riesgo para la defensa y la vida de la Nación.

9

## VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta de ley, guarda relación con el Acuerdo Nacional, en las siguientes políticas de estado:

***“Novena Política de Estado.***

***Política de Seguridad Nacional.***

***Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Consideramos que ésta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.***

***Con este objetivo el Estado:***



- (a) fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto, en el logro de objetivos de la política de seguridad nacional;*
- (b) garantizará la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz;*
- (c) impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional;*
- (d) [...]; y*
- (e) mantendrá una estrecha coordinación entre el sistema de defensa nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado.*

***“Vigésima quinta Política de Estado.***

***Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia. Nos comprometemos a optimizar el servicio que prestan las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la paz y la integridad territorial, dentro del irrestricto respeto a los preceptos constitucionales, al ordenamiento legal y a los derechos humanos.***

***Con este objetivo el Estado:***

- (a) [...];*
- (b) [...];*
- (c) [...];*
- (d) promoverá unas Fuerzas Armadas modernas, flexibles, eficientes, eficaces y de accionar conjunto regidas por valores éticos y morales propios de la democracia;*
- (e) promoverá su participación en la defensa regional, la seguridad hemisférica y en las misiones de paz en el marco de la Organización de las Naciones Unidas;*
- (f) proveerá los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de su misión constitucional y el papel asignado por el Estado;*
- (g) [...]; y*
- (h) [...].*

***“Trigésima segunda Política de Estado.***

***Gestión del Riesgo de Desastres***

***Nos comprometemos a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción. Esta política será implementada por los organismos públicos de todos los niveles de gobierno, con la participación activa de la sociedad civil y la cooperación internacional, promoviendo una cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.***

***Con este objetivo, el Estado:***



- (a) Fortalecerá la institucionalidad de la Gestión del Riesgo de Desastres a través de un Sistema Nacional integrado y descentralizado, conformado por los tres niveles de gobierno, con la participación de la sociedad civil y conducido por un Ente Rector;*
- (b) Asignará los recursos destinados a la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, a través de la gestión por resultados y los programas presupuestales estratégicos;*
- (c) Priorizará y orientará las políticas de estimación y reducción del riesgo de desastres en concordancia con los objetivos del desarrollo nacional contemplados en los planes, políticas y proyectos de desarrollo de todos los niveles de gobierno;*
- (d) Fomentará la reducción del riesgo de desastres tomando en consideración que la expansión de ciudades y la densificación de la población se debe adaptar al cambio climático, ubicando los proyectos de desarrollo en zonas en las de menor peligro según los estudios de microzonificación multiamenaza;*
- (e) Estará preparado para la atención de emergencias de manera oportuna y eficaz, priorizando a las poblaciones en situación de vulnerabilidad y estandarizando los protocolos y procedimientos de primera respuesta a emergencias y desastres;*
- (f) Implementará planes de rehabilitación y reconstrucción de manera eficaz y oportuna;*
- (g) Promoverá la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional;*
- (h) Fomentará el desarrollo y uso de la ciencia y la tecnología para la investigación de la fenomenología y el monitoreo de los eventos naturales e inducidos por la actividad humana que afectan al país;*
- (i) Desarrollará en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional programas y proyectos de educación preventiva frente a los riesgos, dentro del marco de un enfoque de sostenibilidad ambiental;*
- (j) Promoverá el uso de tecnologías adecuadas para la prevención de desastres, con énfasis en la reducción de vulnerabilidades, facilitando el apoyo de la cooperación internacional para viabilizar los proyectos generados por estas tecnologías;*
- (k) Difundirá la normatividad y acciones de la gestión del riesgo de desastres, promoviendo la participación de los medios de comunicación masiva;*
- (l) Velará por el cumplimiento de los acuerdos internacionales aprobados por el Estado Peruano en materia de Gestión del Riesgo de Desastres; y*
- (m) Considerará la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y el Marco de Acción de Hyogo, acordadas en el seno de las Naciones Unidas (ONU) y las Estrategias Andinas para la Prevención y Atención de Desastres que acuerde el Comité Andino de Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).*